آفاق وتحديات اللامركزية الإدارية

دراسة مقارنة



د. كمال خيري كصير الجعشمي



آفاقُ وتحدِّياتُ اللّامركزيّة الإداريّة

دِراسةٌ مُقارَنة

عنوان الكتاب: آفاق وتحديات اللامركزية الإدارية

تأليــــــــــف: الدكتور / كمال خيري كصير الجشعمي

الترقيــم الدولي: 978-977-841-189-8

رقــم الإيـــداع: 2020 / 16038

ســـنة النشــر: 2021

الطبعة الأولى

الناشر



جمهورية مصر العربية

القاهرة - شبرا - 3 شارع ترعة النصراني أمام مسجد التقوى - منطي - شبرا الخيمة

00(20)1282441890

00(20) 233518784

Yasser261098@gmail.com

WWW.ACBOOKZONE.COM

آفاقُ وتحدِّياتُ

اللّامركزيّة الإداريّة

دِراسةٌ مُقارَنة

تأليف

الدكتور / كمال خيري كصير الجشعمي

تقديم

الأستاذ الدكتور / مازن ليلو راضي

عضو المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة



الطبعة الأولى

1442هـ - 2021م

بِسْمِ اللـهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(قَالُواْ سُبْحَانَكَ لاَ عِلْمَ لَنَا إِلاَّ مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ)

صدق اللـه العظيم

(سورة البقرة: 32)

إهداء

إلى الأمانِ الَّذي غادرنِي، فأصبحْتُ بعدَهُ خائِفاً

أبي رحِمَهُ الـلـه

وإلى المُتفَضِّلَةِ بالدُّعاءِ الَّذي يرُدُّ عنِّي البلاءَ

أمي رحِمَهَا الـلـه

أُهدي عملي هذا

تقديم

انتشرت فكرة اللّامركزيّة الإداريّة في العالم خلال القرن الماضي، فغدت هـدفا تسـعى إليـه الدول واسلوبا للحكم المحلي فيها، أمـا لارتباطـه بتحقيـق الديمقراطيـة، أو لكونـه يهـدف إلى تحقيق قَدْرٍ كافٍ مِنَ الاستقلاليّة الّتي يضمن حرّيّة العمل الإداريّ الّـذي يجـب يكـون فـاعِلاً ومؤثِّراً.

وحيث ان اللّامركزيّة الادارية ليسـت في شـكل واحـدٍ، وتختلـف تبعـا لطريـق واسـلوب تحديد اختصاصات الهيئات والاشخاص المعنويّة الّتي تتكون منها السُـلطات في الدولـة، الا ان من المتفق عليه، انها تتضمن مشـاركة الوحـدات الإداريّـة مـع السُّـلطة المركزيّـة في ممارسـة السُّلطة المحلِّيّة، حيث تقوم السُّلطة المركزيّة بإدارة الشّؤون الإداريّة الوطنيّة الّتي تهمّ جميع مواطني الدَّولة في حين يترك للوحدات المحلية ما دون ذلك مـن اختصاصـات. إزاء ذلـك كـان لابد للدول ان تتحري الصورة المثلى للتنظيم الاداري اللامركزي المناسـب لتكرسـه في تشريعهـا لتحقق الهدف على أكمَلِ وجهٍ.

ولا يخفى ان اللّامركزيّة الادارية اقدر إلى إيجاد الحلول للمشاكل الّتي تُواجِه الدُّول ذات التَّعدُّديّة القوميّة والدِّينيّة، سيما العراق ولبنان حيث يعد تشكيل الإدارة المحلّيّـة الوسيلة الاقدر في تلبية تطلُّعات الافراد والمشاركة الفعّالة في تنظـيمات الإدارة المحلّيّـة. وفي هذا الاتجاه شهِدَت السَّنوات الماضية في العراق تحولا من النظام المركزي إلى نظـام اللّامركزيّة الإدارية، إذ نص في دستوره لعام 2005 على لامركزيـة إدارة المحافظـات غـير المنتظمة في إقليم واستنادا إليه صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، مـن اجـل النهـوض بـالواقع المحـلي للوحـدة الإداريـة وتلبيـة احتياجـات سكانها، كما تعالت الاصوات المطالَبة بتطبيق اللّامركزيّة في لبنان مع نشوء الدولـة عـام

1920، وقد كرس اتّفاق الطَّائف اللّامركزيّة، بهدف تحقيـق الإنمـاء المتـوازن بشـكلٍ كبـيرٍ مـن خلال تقاسُمها الأدوار مع الحكومة المركزيّة، ويحظى هذا النوع من التنظيم الاداري اليـوم في هتين الدولتين باهتمام متزايداً لدوره في الاتِّجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المـواطنين ودَورهـم في ادارة الدولة.

إلَّا أنّ التَّطبيق العمَليّ للامركزية في العراق ولبنان كشفت الكثير مـن التعـثّرٍ والإشـكالات الإدارية والسياسيّةٍ، مما يستدعي ضرورة اعادة تقيـيم التَّجربـة مـن أجـل تحديـد المَعُوقـات وإيجاد الحلول من أجل تلافيها أو على الأقلّ التَّخفيف منها.

ولابد لنا في هذا السياق ان نؤكد ضرورة ان يكون التشريع المنظم للامركزية منسجم مـع الدستور وغير متعارض مع القوانين الأخرى، واضـحا دقيقـا ومـن السـهل ادراكـه وتبنيـه مـن السلطة المركزية والهيئات المحلية، حتى يتحقق المـراد مـن التشريـع ويـأمن كـل طـرف عـلى اختصاصاتهم ويخضعوا الى الالتزامات الملقاة على عاتقهم، بهـدف الوصـول إلى تطبيـق دولـة القانون والحكم الرشيد وعدم الدخول في صراعات حول الصلاحيات مستقبلا.

كما يجب ان يضمن التشريع المنظم للامركزية، عَدالة توزيع الـثروات بِمُوجِـب اسـتحقاق المحافظات على منهج شامل ومتوازن يتعدى الجوانب الاقتصادية إلى المجالات الإنسانية، مثل السكن والتعليم والصحة والبيئة والثقافة والاندماج الاجتماعي، ولابـد مـن ضـمان الشَّـفافيّة والعدالة عند تخصيص الأمـوال للحكومـاتِ المحليـة، فينبغـي عـلى الحكومـة تقـديم مشروع قانونٍ يضمُن مشـاركة المحافظـات في تخصـيص الـواردات الاتّحاديّـة، تحـت رقابـة الحكومـة الاتحادية للتَّحقُّق من الاستخدام الأمثل للموارد.

لقد أدَّى تطبيق اللّامركزيّـة في العـراق إلى الافـراط في الابتعـاد عـن المركـز حتـى وصلت اللّامركزيّة إلى الاقتراب من اللّامركزيّة السِّياسيّة، فتجاوز التطبيق احيانا توزيع الوظيفة الإداريَّة بين الحكومة المركزيّة والمجالس المحلِّيّة الى الصلاحيّاتٌ تشريعيّـة، في

حين نجد ان تطبيق اللّامركزيّة في لبنان قد أخذ منحنى آخر حيث ان الوصاية الإداريّة التي يمارسها الوزير في هذا النظام سيما في الأمورِ الماليّةِ والإداريّةِ تعرقل انجاز الأمور التّنفيذيّة، وتشل عمل المَجالِسِ البلديّةِ.

الامر الذي يدعو الى معالجة الامر من خلال تشريعات تركز على اختصاص الهيئات المحلية بتقديم الخدمات، ورصد معوقات الوصول الى هذا الهدف من منطلقاتٍ قانونيّةٍ واستراتيجيّةٍ وواقعيّة تلبّي حاجات المواطنين، والوصول إلى تقسيمٍ إداريٍّ يوازن بين سلطة المركز والحكومات المحلية.

وقد بينت هذه الدراسة واقع التنظيم الاداري في العراق ولبنان، من خلال قراءةٍ قانونيّةٍ تحليليّةٍ مفصَّلةٍ لمُناقشةِ موضوع اللّامركزيّة الإداريّة في كافَّة جوانبه، حيث اجاب الباحث عن تساؤلات عدة منها ما يتعلق بالأسلوب الامثل لتطبيق اللّامركزيّة في الوضع الذي يَفتقِر فيه المركز إلى استقلاليَّة قراره الدَّاخليّ والاضطرابِ وفقدان الامن والاستقرار . ثم بين نقاط الضعف والثغرات في التَّشريعات النَّافذة حاليّاً في العراق ولبنان والتي تتطلب الالغاء أو التعديل .

وقد رصد الباحث من خلال هذه الدراسة أبرز المقرَّرات الّتي تساعد في تطبيقٍ أمثل للَّامركزيّة، من منطلقاتٍ قانونيّةٍ واستراتيجيّةٍ وواقعيّة في العراق ولبنان.

وفي سبيل الالمام بكافة جوانب الدراسة وزع الباحث دراسته على قسمين : تناول في القسم الأوّل موضوع اللّامركزيّة الإداريّة بين النَّظرية والتَّطبيق، ففي الفصل الأوَّل عرَضْ للإطار النظري لنظام اللّامركزيّة الإداريّة. أما في الفصل الثَّاني منه، فعالَجْ موضوع اللّامركزيّة في العراق تحت عنوان: التَّنظيم الدّستوريّ القانونيّ لنظام اللّامركزيّة الإداريّة في العراق.

وتوصل من خلال دراسة هذا القسم الى أنّ الخشية من تطبيق اللّامركزيّة واحتمال

تسبُّبها بِالانعزاليّة، ممّا قد يؤدِّي إلى تصدُّع الدَّولة، ليسَتْ في محلها، وليسَتْ حتمية، فهناك مسائل سياسيّة تتدخَّل فيها، وتتضمَّن اللّامركزيّة، كأيّ نظام حريّة، مخاطر وأعباء، في ما هو حسَن وما هُوَ سيّئ، ولا بدّ من وضع سُلّم في الحاجات والأولويّات، على أن تُمارِس السّلطة المركزيّة هذا الدَّور بالتَّعاون معَ السُّلطات المحلّيّة عَبر نظامٍ تخطيطيٍّ قابلٍ للتَّحديث والتَّطوير مع متطلَّبات العصر الحديث.

ومع ان اللّامركزيّة الادارية لا تحصل غالبا وفق قانونٍ جامدٍ، وإنَّما من خلال خططٍ مرحليّةٍ ذات رؤيةٍ شاملةٍ يتمّ تطبيقها ضمن برنامج زمنيٍّ مُعيَّن، فان ذلك يستدعي التحذير من إنّ نظامَي الفِدراليّة واللّامركزيّة الإداريّة بِصُورتَيهِما اللَّتَين رسمَهما الدّستور العراقي أ قد لا يفلحا في بناء الدولة العراقية الحديثة، فالأوَّل قد يؤدي الى الانفصال والتَّمزُّق، والثّاني قد يساهم في جعل المحافظات أشبَه بالدَّولة المستقلّة الّتي تُهَيْمِن على شؤونها، الامر الذي يتطلب المعالجة الدستورية والتشريعية العاجلة.

أمّا في القسم الثَّاني من الدراسة، فقد تناول الباحث فيه آليّات تطوير نظام اللّامركزيّة الإداريَّة المستقبليَّة في العراق ولبنان، فعالج النَّموذج اللّبنانيّ وقارنه بالنَّموذج العراقيّ، ففي الفصل الأوَّل تناوَلْ الأبعاد السِّياسيّة والإداريّة اللّبنانيّة في مسألة اللّامركزيّة ليعود في الفصل الثَّاني من هذا القسم ليعالج آليّات تطوير نظام اللّامركزيّة الإداريّة المستقبليّة في العراق ولبنان على حدٍّ سَواء.

وتطرق بين جنبات البحث في هذا القسم العوائق العديدة الَّتي اعترضَت حتّى الآن توافُر نظام لامركزي قادرٍ على مواجهة التحديات وإدارة الصِّراع في المجتمعين العراقي واللبناني وتلبّية حاجات المواطنين، كما بحث في اسباب اخفاق التَّجربتين العراقيّة واللبنانية في اللّامركزيّة المثلى رغم ان الهيئات المحلية حظيت بصَلاحيّات واسعة قد لا تتوافر في أغلب الدُّوَل.

حيث فشل البناء التّنظيميّ للحكم المحلّيّ في لبنان، في تُقدِّيم نموذجاً متكاملاً للبنية التّنظيميّة للحكم المحلّيّ، بما يحقّق التّوازن بين دَور الحكومة المركزيّة في تأكيد وحدة الدّولة السّياسيّة والإداريّة وضمان تنفيذ السِّياسة العامّة بكفاءة، وإتاحة القَدْر الكافي من المرونة وحرِّيّة اتّخاذ القرارات للوحدات المحلِّيّة.

مثلما فشل البناء التّنظيميّ للحكم المحلّيّ في العراق عندما خلط الدُستورَ العراقي بين سُلطة الأقاليم وسُلطة المحافظات، وحاوَلَ أن يُساوِيَ بينَ الاثنَيْن، وتباطء المشرع في إجراءُ التّعديلات الدُّستوريّة اللّازمة لرفع الخَلطِ بين مفهومَي اللّامركزيّة الإداريّة واللّامركزيّة السِّياسيّة، وتحديدُ اختصاصات الحكوماتِ المحلِّيّة بشكلٍ واضحٍ لا يقبلُ اللَّبس ولا الشَّك والتّأويل، لا سيَّما تحديد الاختصاصات الحَصريّة للحكومة الاتِّحاديّة الّتي نصَّ علَيْها الدُّستور، فالنّصوص الواسعة تُعزِّز امتداد الصّلاحيّات وتُوسِّعُها.

ومع الانتقادات العديدة التي وجهها الباحث في هذا السياق الى التجربتين العراقية واللبنانية يُمكِن القَولُ أنَّ الفرصَ الّتي تُتِيحُها اللّامركزيّة في بناء الدولتين تبقى أكبر بكثيرٍ من الفرص التي يقدمها اي تنظيم اداري آخر، الا ان تحقيق ذلك يتطلب ارادة سياسية وفكر تشريعي واعي.

وهنا لابد من القول ان هذه الدراسة (آفاقُ وتحدِّياتُ اللّامركزيّة الإداريّة دِراسةٌ مُقارَنة) للأخ العزيز الدكتور (كمال خيري كصير الجشعمي) تؤشر بوضوح مكامن الخلل في تجربتي التنظيم الاداري في العراق وولبنان ولابد من وضع الحلول اللازمة للنجاح في تبني هذا النظام سيما التشريعية منها.

وقد بذل المؤلف في هذه الدراسة جهدا قيما يستحق الاشادة والتقدير، حيث اعتمد المنهج والمُقارَن للنّصوص القانونيّة المنظَّمة للتنظيم الإداريّ اللامركزي في دُستور جمهوريّة العراق لسنة 2005 والدُّستور اللّبنانيّ لسنة 1926 وتعديلاته وقانون

المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته، مع قانون البلديّات اللّبنانيّ رقم (118) لسنة 1977 وتعديلاته، كذلك النُّصوص ذات العلاقة في قانون الإدارة الماليّة والدَّين العامّ العراقيّ رقم (95) لسنة 2004 ونصوص مشاريع قوانين اللّامركزيّة المنظورة أمام البرلمان اللّبنانيّ.

وقد كان المؤلف موفقا الى حد كبير في التطرق الى كافة جوانب موضوع دراسته، وكلي ثقه ان هذا المؤلف سيكون مساهمة رائده في هذا المجال وسيسد فراغا في المكتبة العراقية وهو موجه الى مجموعة متنوعة من القراء الا ان الشريحة الاكثر استهدافا هي شريحة اعضاء المجالس والحكومات المحلية واساتذة الجامعات وطلبة الدراسات العليا باعتبارهم الاقدر على مواصلة الطريق في سبيل اشاعة مبدأ سيادة القانون وتعزيز حقوق الانسان واحترامها، تمنياتي بالتوفيق للأخ المؤلف راجيا له المزيد من التقدم والعطاء.

الأستاذ الدكتور

مازن ليلو راضي

عضو المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة

مقدمة

تختلف الدُّول في كيفيّة إدارة أقاليمها، وذلك يرجع إلى عوامل عِدّةٍ تختلف من دولـةٍ إلى أخرى، عوامل سياسيّةٍ وتاريخيّةٍ واقتصاديّةٍ واجتماعيّةٍ، حيـث تأخـذ الـدُّول في بدايـة نشـأتها بالمركزيّة الإداريّة بهدف فرض سُلطتها وسيطرتها على جميـع مَرافـق الدَّولـة، وعـلى الأخَـصّ: المحلّيّة منها، وضمان وحدة الدّولة وسكّانها، فهي تقوّي السُّـلطة المركزيّـة، فتجعـل الوظيفـة الإداريّة بيدها بسبب الإيديولوجيّة السِّياسيّة للسُّلطة أو بسبب وجـود مخـاوف مـن تقسـيم الدَّولة الّتي تتضمَّن أقلّيّاتٍ مختلفةً. وهنـاك دول تريـد مـنح بعـض الاسـتقلاليّة لأجـزاءٍ مـن إقليمها وتُمكِّن السُّكّان المحلِّيّين من إدارة شؤونهم بأنفسهم، وهذا يرجع إلى أسـباب سياسـيّة بالدَّرجة الأولى إضافةً إلى أسبابٍ إداريَّةٍ تتعلَّق بحُسن إدارة المرافق العامّـة، وكـذلك الأسـباب الاقتصاديّة والاجتماعيّة لها دورها في ذلك.

«تُعَدّ اللّامركزيّة الإداريّة من أهمِّ أساليب التَّنظيم الإداريّ للدَّولة المعاصرة. يتحقَّـق هـذا الأسلوب مـن خـلال مشـاركة الوحـدات الإداريّـة مـع السُّـلطة المركزيّـة في ممارسـة السُّـلطة المحلِّيّة، على أن تقوم السُّـلطة المركزيّـة بـإدارة الشّـؤون الإداريّـة الوطنيّـة الّتـي تهـمّ جميـع مواطني الدَّولة على حدٍّ سَواء، ويقتضي هذا الأمر أن يأخذ المشرِّع بِعَين الاعتبـار التَّـوازن بـين الشُّؤون المحلِّيّة، والّتي تهمّ سكّان "الوحدة الإداريّة المحلِّيّة" وبين الشُّؤون الوطنيّـة (العامّـة) لتحقيق التَّطبيق الأمثل للّامركزيّة الإداريّة.

وقد شهِدَت السَّنوات الماضية اهتماماً متزايداً بالوحدات المحلِّيّة. جاء هذا الاهتمام في إطار الاتِّجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودَورهم في الحكم الرّشـيد، وقـد

عبَّرت عن هذا الاهتمام تقارير البنك الدَّوليّ عن التَّنمية في العالم تحت العديد مـن العنـاوين مثل: (جعل الدَّولة أكثر قرباً من الناس) و(التَّحوُّل إلى المحلِّيّات) و(تحقيق اللّامركزيّة وإعـادة التَّفكير).

ومن المهم القول بان موضوع الإدارة اللّامركزيّة ينال في الوقت الحاضر اهتماماً كبيراً لدى غالبيّة الـدُّول، وخاصّـةً تلـك السَّـائرة في طريـق الدِّيمقراطيّـة، حَيـثُ تتنـاغَمُ عمليّـة التَّحـوُّل الدِّيمقراطيّ مع اللّامركزيّة وتوسيع قاعدة الحكم المحلِّيّ، ذلك أنَّ نقل مراكز صنع القـرار مـن السُّلطات المركزيّة إلى الوحـدات الإداريَّـة الأصـغر، والأقـرب إلى المـواطن، يُمثّـل في حـدِّ ذاتـه تكريساً فِعليّاً لمفهوم المشاركة وزيادةً لمُساهمةِ الجميع في عمليّة الحكم.

وعلى الرَّغم من أنَّ التَّوجُّه العامّ للنّظام الإداريّ الحاليّ في العراق دسـتوريّاً وسياسـيّاً هـو باتّجاه تعزيز اللّامركزيّة، إلَّا أنّ ما أشـارت إليـه نتـائج الدِّراسـة مـن تعـثّرٍ وإشـكالاتٍ إداريّـةٍ وأحياناً سياسيّةٍ في مجال التَّطبيق العمَليّ، وهذا يؤكِّد الحاجة الملِحَّة إلى تقيـيم التَّجربـة مـن أجل تحديد المَعُوقات وإيجاد الحلول من أجل تلافيها أو على الأقلّ التَّخفيف منها.

انطِلاقاً ممّا تقدَّم، يُعتبَر موضوع اللّامركزيّة الإداريّة من أكثر المواضيع أهمِّيّة على السَّاحة العراقيّة سواءً من النّاحية القانونيّة أو السِّياسيّة أو حتَّى على المستوى الشَّعبيّ. ولعلَّ سقوط النِّظام السّياسيّ وانهيار الدَّولة وأجهزتها قد كشف مدى هشاشة النِّظام المركزيّ وعدم قدرتـه على مواجهة الأزمـات، فـما إن سـقَط النِّظـام في بغـداد حتَّـى تهـاوَت أجهـزة الدَّولـة في كـلّ المحافظات (باستثناء إقليم كُردستان) ولم يبقَ لها أيّ أثَرٍ، كما أنّ الجدل والنّقاش الّذي احتدمَ حول موضوع الفِدراليّة دفَعَ البعض إلى طرح موضوع اللّامركزيّة الإداريّة كبـديلٍ عـن النِّظـام الفِدراليّ على أسـاس إعطـاء كـلّ محافظـة صـلاحيّاتٍ واختصاصـاتٍ واسِـعةٍ وقـدرٍ كبـيرٍ مـن الاستقلال في إدارة أمورها المحلِّيّة.

إنَّ قانون إدارة الدَّولة ألعراقي في المرحلة الانتقاليّـة وضَـعَ أساسـاً لنظـام إداريٍّ لامركـزيٍّ يجري فيه تقاسُم السُّلطات بين الحكومـة المركزيّـة ومجـالس المحافظـات والمجـالس المحلِّيّـة الأخرى، وأعطى لهذه المجالس استقلالاً كبيراً وصلاحيّاتٍ واسعةً في إدارة أمورهـا المحلّيّـة، ثـمَّ صدَرَ قانون الحكم المحلِّيّ استناداً إلى أحكام قانون إدارة الدَّولة الّـذي بـيَّن بالتفصـيل طبيعـة صلاحيّات واختصاصات مجالس المحافظات والمجـالس المحلِّيّـة الأخـرى والعلاقـة بينهـا وبـين الحكومة المركزيّة. ولقد مـنحَ هـذا القـانون لمجـالس المحافظـات والمجـالس المحلِّيّـة الأخـرى اختصاصاتٍ واسعةً واستقلالاً كبيراً في إدارة أُمورها المحلِّيّة من النّاحية الإداريّـة والاقتصـاديّة، وبِما يجعل منها حكوماتٍ محلِّيّةً بكلِّ ما للكلمة من معنى.

إنّ هذا التَّوسُّع في الصَّلاحيّات، أدَّى إلى الإفراط بتطبيق اللّامركزيّة إلى أن وصلت إلى حـدِّ الدَّمج بين اللّامركزيّة الإداريّة واللّامركزيّـة السِّياسـيّة. خاصّـةً أنَّ هنـاك فرقـاً بـين المُصـطَلحَيْن يتمثَّل في الاختلاف بين الجوهر والمضمون، فاللّامركزيّة الإداريّة تُعَدّ طريقةً من طـرق الإدارة؛ لأنَّها تُعنـى بتوزيـع الوظيفـة الإداريَّـة بـين الحكومـة المركزيّـة والمجـالس المحلِّيّـة، وتختلـف اللّامركزيّة الإداريّة عن اللّامركزيّـة السِّياسـيّة عـلى أسـاس أنَّ **الأولى** تهـتمُّ بالوظيفـة الإداريّـة فقط، بينما تهتمّ **الثَّانية** بالوظائف الأساسيّة، وهي: التَّشريعيّة، والتَّنفيذيّة والقضائيّة.

وهذا مانراة في القانون رقم 21 لسنة 2008 إذ يُوجد تداخُلٌ في الاختصاصـات التَّشريعيّـة والتَّنفيذيّة بين السُّلطات الاتّحاديّة ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ .

ولقد صـدرَ هـذا القـانون بتـاريخ 2008/3/19، حيـث تبنَّـى اللّامركزيّـة الإداريّـة، والّذي جاء تطبيقاً للدُّستور العراقـيّ لعـام 2005 النّافـذ، وتحديـداً للـمادَّة (116) منـه (يتكوَّن النّظام الاتّحاديّ في جمهوريّة العراق من عاصمةٍ وأقاليمَ ومحافظاتٍ لامركزيّـةٍ

وإداراتٍ محلِّيّةٍ). وبناءً على تحديد شكل النِّظام بهذه المحدِّدات، أتتِ الموادُّ الأُخرى في الدّستور تباعاً لتكرِّس اللّامركزيّة الإداريّة، ولتُعبِّر بشكلٍ واضحٍ عن حدود تلك اللّامركزيّة، وبِصَرْفِ النَّظر عن الآراء الّتي تَعتبِرُ تلك الحدود الّتي وردت في الدُّستور مبالغاً فيها، وربَّما تُشوِّه اللّامركزيّة الإداريّة، إلَّا أننا في هذه الدراسة سنتعرَّض لها كواقع حالٍ قائمٍ بناءً على الدّستور والقوانين النَّافذة.

وتتطرق هذه الدراسة الى مشاكل عدة سيتم توضيحها بشكلٍ وافٍ، وسنسعى الى ايجاد الحلول لها فأوَّل ما يتبادَر إلى الذِّهن طَرحُها بشكلِ مجموعةٍ من التَّساؤلات يتقدمها السؤال الأهم :مدى فاعلية نظام اللّامركزيّة الادارية في العراق في اشباع الحاجات المحلية؟ بعد ذلك نتساءل ما نَوع النِّظام اللَّامركزيّ الّذي تبنَّاه المُشرِّع العراقيُّ في هذا القانون؟ وكيف قام بتنظيم اللّامركزيّة الإداريّة في العراق؟ ما التَّركيبة الاجتماعيّة والسِّياسيّة لهذه المحافظات؟ وكيف يمكن إعادة المعنى الحقيقيّ للَّامركزيّة الّذي هو في حقيقتِهِ عاملُ وَحدةٍ واحترامٍ ولَيسَ تفتيتاً وتفكيكاً انطلاقاً من الدُّستور، وتحديد كيفيّة تقييم فاعليَّته مع إدخال بعض التَّعديلات عليه، مستفيدِين من تجربة إقليم كُردستان.

هذا في العراق. أمّا في لبنان، فقد انطلقت المطالَبة بتطبيق اللّامركزيّة، وكان المقصود بالتَّعبير عنها آنذاك باللَّاحصريّة مع نشوء دولة لبنان الكبير عام 1920، وما زالت المطالبة مستمرَّةً حتّى يومنا الحاضر بأبعادٍ جديدةٍ ومعانٍ مختلفةٍ، وجاء اتّفاق الطَّائف ليكرِّس اللّامركزيّة منذ أكثر من ربع قرن، وتمَّ إدراجها ضمن البند الأوّل المتعلّق بالمبادئ العامّة والإصلاحات: «اعتماد اللّامركزيّة الإداريّة الموَسَّعة على مستوى الوحدات الإداريّة الصُّغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكلِّ قضاءٍ يرأسه القائم مقام، تأميناً للمشاركة المحلِّيّة، «ولكِن للأسَف لم تُطبَّق بشكلٍ موَسَّعٍ حتّى اليوم، ويَرى

العديدُ من الفقهاء اللّبنانيِّين والسِّياسيِّين، الّذين وضعوا العديد من مشاريع القوانين الّتـي مـا زالت قابعةً في أدراج مجلس النُّوّاب، بأنّها الحلّ الأمثـل لتعزيـز المشـاركة ونشر الدِّيمُقراطيّـة، فاللّامركزيّة الشّاملة تُساهِم بتحقيق الإنماء المتوازن بشكلٍ كبيرٍ من خلال تقاسُمها الأدوار مع الحكومة المركزيّة، فتلعب الحكومات دورها في إدارة الأمور الأساسـيّة في الـبلاد، بالإضـافة إلى دور الموزّع ثمّ المُراقِب للإدارات الماليّة داخل الإدارات المحلِّيّة، في وقتٍ تأخذُ الإدارات المحلِّيّة دَور النَّاظم والضّابط للتَّوازُنات الاجتماعيّة والاقتصاديّة بهدف الحفاظ عـلى التَّـوازن السُّـكّانيّ في المناطق.

وبالعَودة إلى الواقع اللُّبنانيّ، نُلاحِظ أنّ النّظام الإداريّ لتقـديم الخـدَمات مركـزيٌّ بشـكلٍ كبيرٍ، فمُعظمُ الوزارات هي المسؤولة عن قطاعاتها وليس لديها تمثيلٌ مؤسَّسيٌّ فعّـالٌ مناطقيّـاً أو محلِّيّاً. وبالتّالي، فإنّ الوزارات (الزِّراعة، والصِّـناعة، والتَّعلـيم، والسِّـياحة، والبيئـة، والنّقـل، والإسكان) هي كلُّها خدَماتٌ مُدارةٌ مركزيّاً، إذ إنَّ استراتيجيّات تقديمها تتركَّز فقـط في الـوزارة المعنيّة. أمّا السُّلطات المحلِّيّة والمناطقيّة، فلـيس لهـا أيُّ علاقـةٍ بعمليّـاتِ صـنع القـرار في مـا يتعلَّق بهذه القطاعات.

لذا، فإنَّ الحلَّ يكمن -في هذا الصَّدد- بالإسراع في تطبيق مبدأ دستوريٍّ أساسيٍّ يُعـزِّز مـن تطبيق اللّامركزيّة الإداريّة، ألا وهو الإنماء المتوازن بين المنـاطق اقتصـاديّاً واجتماعيّـاً وثقافيّـاً؛ لأنّ أهمِّيّة هذا المبدأ جزءٌ لا يتجزَّأ من التَّقويم العمَليّ كصيغةٍ أرقى لتطبيق اللّامركزيّة.

القسم الأول

اللّامركزيّة الإداريّة

بين النَّظريّة والتّطبيق

ويشتمل هذا القسم على الفصلين التاليين:

- ✍ **الفصل الأول: الإطار النظري لنظام اللّامركزيّة الإداريّة.**
- ✍ **الفصل الثاني: التَّنظيمات الدُّستوريّة والقانونيّة لنظام اللّامركزيّـة الإداريّـة في العراق.**

القسم الأول

اللّامركزيّة الإداريّة بين النَّظريّة والتّطبيق

إنّ نظام اللّامركزيّة الإداريّة هو أحد أساليب التَّنظيم الإداريّ، ويُقصَدُ به تعدُّد مصادر النَّشاط الإداريّ في الدَّولة، على أساس توزيع بعض اختصاصات الوظيفة الإداريّة بين الحكومة المركزيّة والهيئات الإداريّة المتعدِّدة، فيكون لكلٍّ منها استقلالُها في مباشرة اختصاصاتها الإداريّة.

وهذا النِّظام «إن كان وراء نشوئه عوامل سياسيّة أو اقتصاديّة، فهو لا يعدو أن يكون أسلوباً للتَّنظيم الإداريّ، وإنَّ لهذا الأسلوب عنصرَيْن، يتعلَّق الأوّل منهما بفكرة الاستقلال عن السُّلطة المركزيّة، ويرتبط الثّاني بالرَّابطة القانونيّة الّتي تتمثَّل في سُلطة الرَّقابة الإداريّة المركزيّة على الهيئات المحلِّيّة. ومن مظاهر هذا الأسلوب: فكرة الشَّخصيّة المعنويّة، ووجود نوعٍ معيَّنٍ من المصالح، وهذان المظهران يرتبطان ببعضهما، إذ لا وجودَ لأحدِهما دون الآخر في حدود هذا النِّظام»[1].

ويَحتلُّ هذا الموضوع أهمِّيّةً كبيرةً في العراق، نَظراً لحداثة عهده في هذا النِّظام، فالدَّولة العِراقيّة لم تعرف منذ تأسيسها ولغاية تغيير النّظام السّياسيّ فيها عام 2003 إلَّا النّظام المركزيّ شديد المركزيّة، فكلّ النّصوص الدّستوريّة والقانونيّة الّتي أقرَّت النِّظام اللَّامركزيّ، وحدَّدت مبادِئَهُ وأُسُسَه، وأكَّدت على تطبيقه، ظلَّت حِبراً على ورق.

---

(1) د. محمّد هماومند، الفِدراليّة والحكم الذّاتيّ واللّامركزيّة الإداريّة والإقليميّة (دراسةٌ نظريّةٌ مقارَنة)، الطَّبعة الثّانية، مؤسَّسة موكراني للطّباعة والنّشر، أربيل، 2001، ص256-257.

وبعد تغيير النِّظام السِّياسيِّ في عام 2003، طُرِحَ موضوع اللّامركزيّـة بشـكلٍ جـدِّيٍّ، وكـان من أكثَرِ الموضوعاتِ أهمِّيّةً سواءً من النّاحية القانونيّة والسِّياسيّة، وهنا تكمن أهمِّيّتُه، فمـن النّاحية النّظريّة: تُوضِّـح هـذه الدِّراسـة ماهِيّـة اللّامركزيّـة الإداريّـة الّتـي جـاء بهـا الدّسـتور العراقيّ لسنة 2005، وقانون المحافظات الّذي صَدَر من بعده، كذلِكَ تُوَضِّـح بعـض المفـاهيم الّتـي يصـعب التَّمييـز بينهـا في بعـض الأحيـان، اللّامركزيّـة السِّياسـيّة واللّاحصريّـة وغيرهـا، وسنعمل بالإضاءة عليها بجوانبها كافّةً.

أمّا من النَّاحية العمليّة، فإنّ هذا البحث يهدف إلى الوصولِ إلى ما يجِبُ أن يكـون عليـه نظام اللّامركزيّة في العراق مع أخذ إقليم كُردِسْـتان نموذجـاً، وبيـان أسـباب الإخفاقـات الّتـي أعاقت تنفيذ اللّامركزيّة بشكل فعَّال، بالإضافة إلى توصيفٍ شـاملٍ لكافّـة الجوانـب وأسـاليب الرَّقابة الّتي يعتمِدُها العِراق ومدى فاعليّتها.

لذلك، كان لِزاماً علينا أن نُقسِّم هذا القسم إلى فصلين، وسنخصَّـصْ الفصـل الأوَّل لبحـث «الإطار النظري لنظام اللّامركزيّة الإداريّة». أمَّا الفصل الثَّاني، فسنخصَّصْه لبحـث «التَّنظـيمات الدّستوريّة والقانونيّة لنظام اللّامركزيّة الإداريّة في العراق».

الإطار النظري لنظام اللّامركزيّة الإداريّة

تعتمد الدَّولة في تخطيط سياستها الإداريّة وتنظيم جهازِها الإداريّ وتسيير مرافقها العامّة نِظام المركزيّة الإداريّـة، أو اللّامركزيّـة الإداريّـة، أو غـير ذلـك مـن الأنظمـة الّتـي تـتلاءم مـع سياستها العامّة، أو الفلسفة السِّياسيّة الّتي تعتنقها. والمركزيّة واللّامركزيّة وجهـان مـن أوجُـهِ التَّنظيم الإداريِّ الأكثرِ شُيوعاً في دول العالم الحديثة، حيثُ تُمارِس الدَّولة سُلطتها الإداريَّة مـن خلال أحد هذين النِّظامَيْن أو كِلَيهما.

تُمارِسُ الحكومات في أيِّ دولـة مـن دول العـالم، مسـتبدَّةً كانـت أم ديمقراطيّـةً وظيفتَـيْن أساسيَّتَيْن، هما: وظيفة الحكم والسِّياسة، ووظيفة الإدارة وتسيير شؤون المواطنين، وإذا كانـت الوظيفة الأولى (الحُكم) تحتلُّ اهتماماً كبيراً، فإنَّ الإدارة وإنجاز مُعامَلات المواطنين أصبح لهـا اليوم الدَّور الأكبر، ذلك أنّ المشكلات الإداريّة والرُّوتين المتزايد في العمل الإداريّ والاحتياجـات اليوميّة المتشابكة والمتداخِلَة أدَّت جميعها إلى المطالبة بتطبيق اللّامركزيّة. ولا نـنسى بطبيعـة الحال آفة العـصر، وأعنـي: الفسـاد الإداريّ. كـلّ ذلـك يمكـن أن يُعرقِـلَ الوظيفـة الأولى، أي: الحكم وسير إدارة الدَّولة المركزيّة، وهذه هي حال معظم الدُّول العربيّة.

«وقد شـهِدَت السَّـنوات الماضـية اهتمامـاً متزايـداً بموضـوع اللّامركزيّـة بأبعادِهـا السِّياسيّةِ والإداريّةِ والاقتصاديّةِ والماليّة، وجاء هذا الاهتمام في إطار الاتِّجاه إلى توسيع نطاق مشاركةِ المواطنين ودَورِهـم في عمليَّـةِ الحكـم وتقلـيصِ دَور الدَّولـة في الإنتـاج والإدارة المباشرة لمؤسَّساته ومنح القطاع الخاصّ ومؤسَّسات المجتمع المـدنيّ دَوراً أكـبر

في عمليَّة التّنمية. وأيًّا كانت النَّظرة، فإنَّ اللّامركزيّة باتت اليوم أكثر انتِشاراً في الدُّول المتقدِّمة، وباتت تستهوي الكثير من إدارات دول العالم الثَّالث»[1]. وبالتّالي «تُعتبَرُ فرنسا مِثالاً رائداً ومهمّاً في الانتقال من الحكم المركزيّ إلى تطبيق اللّامركزيّة الإداريّة»[2].

ونظراً لأهمِّيّة الموضوع ليس فقط على الصَّعيد المحلِّيّ، وإنّما أيضاً على الصَّعيد الدَّوليّ، فإنّ الغرض من دراستنا في هذا البحث هو إلقاء الضَّوء على أُسُس اللّامركزيّة الإداريّة من حيث المفهوم والعناصر والصُّور، ومن ثمَّ تقييمها، لننتقِلَ بعد ذلك إلى دراسة اللّامركزيّة الإداريّة وبِشَكلٍ مفصَّلٍ بالنِّسبة لجمهوريّة العراق.

وقد وجَدْنا أنَّه لكي نقترِبَ أكثرَ من الموضوع ونُسلِّطَ الضَّوء عليه، لا بُدّ لنا من دراسة التَّطوُّرات الّتي مرَّ بها نظامُ اللّامركزيّة الإداريّة في التَّشريعات الدّستوريّة والقانونيّة في العراق ما بعد عام 2003، لِنَرى ما أصاب السَّاحة العِراقيّة من تغيُّراتٍ وتحَوُّلاتٍ، وتحديداً: مبدأ اللّامركزيّة الّذي أُقِرَّ في الدُّستور الحاليّ والتَّشريعات الّتي صدَرَت

(1) د. حنان محمّد القيسي، **الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008**، بغداد، 2011، ص3.

(2) د. زكريّا حمّودان، **اللّامركزيّة: الطّريق إلى الإنماء والاستقرار**، الطّبعة الأولى، دار سائر المشرق للنّشر والتّوزيع، بيروت، 2015، ص19. (عاشت الجمهورية الفرنسيّة قُرابة مئتَي عام من الحكم المركزيّ تخلَّله تطوُّر تدريجيّ نحو تعزيز الدّيمقراطية وتفعيل اللّاحصريّة، ولكن تحت غطاء السُّلطة المركزيّة دائماً. أوَّل ظهور رسميّ للّامركزيّة في فرنسا بعد الحرب العالميّة الثّانية كان في أواخر عهد الرَّئيس شارل ديغول الّذي جُوبِهَ بمظاهرات شعبيّة في العام 1968 كانت غالبيّتها من الطّلّاب والعُمّال. الجنرال ديغول قرَّر إجراء استفتاءٍ حول تطبيق المزيد من اللّامركزيّة في فرنسا متوعِّداً بالتَّنحّي عن الحكم في حال لم تُوافِق نسبةٌ كبيرةٌ من الفرنسيِّين على المشروع، وفي 28 نيسان من العام 1969 أعلن الجنرال ديغول تنحِّيه بعد أن أتت النّتائج غير متطابقةٍ وقناعاته السِّياسيّة بالحكم).

استناداً إلى نصوصه، كما لاحَظْنا في هذه الدِّراسةِ أنَّ هـذِه المتغـيِّراتِ رسـمَتْ مَعـالِمَ جديـدةً لشكلِ الإدارة في العراق، متَّخِذَةً أساليبَ مُختلِفةً لتوزيع الاختصاصات الإداريّة بين السُّـلطات الاتِّحاديّـة والمحافظـات العراقيّـة. لـذلك، رأينـا أنّـه مـن الضَّروريّ بمكـانٍ الاطِّـلاع عـلى هـذه التَّغيُّراتِ ومعرفة نتائجها نصوصاً وتطبيقاً واجتهـاداً، وبالتَّـالي: عـرض وتحديـد ماهيـة قـانون اللّامركزيّة الإداريّة في ظلّ قانون المحافظات غير المنتظِمة في إقليم رقم 21 لسـنة 2008، فـما قبل هذا القانون ليس كما بعده... وما قبـل دسـتور عـام 2005 لـيس كـما بعـده... هـذا مـا سنُحاوِل توضيحَه في هذه الدِّراسة.

أمّا الآن، فسنتناولُ الإطارَ القانونيَّ والتِّقنيّ لتحديـد ماهيـة اللّامركزيّـة في جوانبهـا كافّـةً: السِّياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة. وعليه، سوف نناقش في المبحَـث الأوّل مـن الفصـل الأوّل (مفهوم نظام اللّامركزيّة الإداريّة)، وفي المبحَث الثّاني: (ذاتيّة اللّامركزيّة الإداريّة وتقييمها).

المبحث الأوّل

مفهوم نظام اللّامركزيّة الإداريّة

تعتمِدُ الدَّولة في تخطيط سياساتها الإداريّة وتنظيم جهازها الإداريّ وتسيير مرافقها العامّة نظامَ المركزيّة الإداريّة، أو نظام اللّامركزيّة الإداريّة، أو غير ذلك من الأنظمة، الّتي تتلاءم مع الفلسفة السِّياسيّة الّتي تعتنقها. والمركزيّة واللّامركزيّة وجهان من أوجُه التّنظيم الإداريّ الأكثر شيوعاً في دول العالم الحديثة، حيث تُمارِسُ الدَّولةُ سُلطَتها من خِلالِ أحدِ هذَينِ النِّظامَينِ أو كلَيْهِما. وتُعَدّ اللّامركزيّة الإداريّة الإقليميّة من أهمّ أساليب التَّنظيم الإداريّ للدَّولة المعاصِرة، ويَتحقَّق هذا الأسلوب من خلال إشراك الوحدات الإداريّة مع السُّلطة المركزيّة في ممارسة السُّلطة المحلّيَّة، على أن تقوم السُّلطة المركزيّة بإدارة الشّؤون الإداريّة ذات الطّابع الوطنيّ الّتي تهمّ جميع مواطني الدَّولة، ويقتضي هذا الأمر أن يأخذ المُشرِّع بعين الاعتبار التَّوازن بين الشُّؤون المحلِّيّة الّتي تهمُّ سكّان «الوحدة الإداريّة المحلِّيّة» وبين الشّؤون الوطنيّة (العامّة)، لتحقيق التَّطبيق الأمثل للّامركزيّة الإداريّة الإقليميّة.

وبِناءً على ما تقدَّم، «فَإنَّ الدُّوَل تختلف بتبنّيها لنظام الحكم فيها، وللعوامل التَّاريخيّة والقَوميّة والعُرفيّة والعوامل الاقتصاديّة والخَلفِيّات الدِّينيّة والسِّياسيّة وعوامل أخرى أهمِّيّةٌ كبيرةٌ في رسم معالم النِّظام السّياسيّ والإداريّ المناسِب الّذي يتبنَّى من أجل تنظيم السُّلطة والدَّولة في أيّ بلدٍ من البلدان»[1].

(1) د. عمّار رحيم عبيد الكناني، **اللّامركزيّة الإداريّة في دستور العراق لعام 2005 وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في إقليم (دراسةٌ مقارَنة)**، سنة النّشر غير مذكورة، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ص5.

ولِكَيْ نُوَضِّح مفهوم اللّامركزيّة، لا بدَّ لنا من تقسيم هـذا المبحـث إلى مطلبـين، نتنـاول في (المطلَب الأوَّل) تعريف اللّامركزيّة، ثمّ نتناول في (المطلَب الثَّاني) جميع المصطلحات المرتبطـة بهذا المفهوم لتبيان أوجُه الاختلاف والشَّبه بينها.

المطلب الأوَّل

تعريف اللّامركزيّة الإداريّة وتمييزها عن غيرها

يهدف تطبيق اللّامركزيّة الإداريّة إلى تحقيق قَدْرٍ كافٍ مِنَ الاستقلاليّة الّتي تضمن حرّيّـة العمل الإداريّ الّذي لا بُدّ وأن يكون فاعِلاً ومؤثِّراً، إلَّا أنّها ليست على نوعٍ واحدٍ، وإنَّما تتنـوَّع وفقاً لنوع الاختصاص الممنوح من قِبَل السُّلطة المركزيّة، أو بتنوُّعٍ على أسـاس كيفيّـة تحديـد اختصاصات الهيئات والشخصيّات المعنويّة الّتي تمّ منحها قسماً من سُلطات الإدارة المركزيّـة، وفي بعـض الأحيـان يُمكِـن أن تتحـوَّل اللّامركزيّـة الإداريّـة إلى لامركزيّـة سياسـيّة. وعـلى هـذا الأساس، سوف نعالج في هذه المطلَب أنواع اللّامركزيّة بعد أن نقوم بتعريفها وفق رأي الفِقه، ثـمّ ننتقـل لاسـتكمال هـذه الدِّراسـة بإشـارةٍ إلى المقصـود باللّامركزيّـة وإبـراز نقـاط الشَّـبه والاختلاف بينها.

الفرع الأوّل

المقصود باللّامركزيّة الإداريّة

تحت وطأة ازدياد المسؤوليّات الاقتصاديّة والاجتماعيّة للدَّولة، وخوفاً من خطـر الإرهاق وفقدان التَّوازن والاختناق في حالة المركزيّة المتشدِّدة، ارتُئِيَ اللُّجوءُ إلى حـلٍّ يُعرَف باللّامركزيّة، «واللّامركزيّـة تعنـي تـوَزُّع مراكـز اتِّخـاذ القـرارات عـلى مسـتوى المسائل الإداريّة، ومنح هذه المراكز والهيئات الّتي تُديرها قَدْراً مُعيَّناً من الاستقلاليّة

تظهَر عادةً عن طريق التَّعيين وإخضاعها إلى وصايةٍ تُمارِسُها هيئاتٌ وسطيّةٌ تُمثِّل السُّلطة المركزيّة»[1].

لقد أثار تعريفُ نظام اللّامركزيّة الإداريّة جدَلاً طَويلاً بين فُقَهاء القانون، فَأدلى كُلٌّ منهم بِدَلوهِ في هذا المضمار، وسوف نذكر في هذا البند بعض التَّعريفات من أجل الخروج بتعريفٍ واضحٍ وجامعٍ.

فَاللّامركزيّة الإداريّة -كما عرَّفها بعض الفُقَهاء الفرنسيِّين- تعني نقل أو تحويل سُلطة إصدار الأوامر والقرارات إلى مجالِس محلِّيّةٍ مُنتخَبةٍ، فيَرى الفقيه الفرنسيّ (**لوبادير**) بأنَّها «هيئاتٌ محلِّيّةٌ لامركزيّةٌ تُمارِس اختصاصاتٍ إداريّةً، وتتمتَّع باستقلالٍ ذاتيٍّ، وبالتَّالي فإنَّها الاعتراف بِقُدرة سكان الوحدات الإداريَّة المحلِّيّة على إدارة شؤونهم الخاصّة بأنفُسِهم من خلال المجالس المحلِّيّة المُنتخَبة مع بقاء هذه الوَحدات المحلِّيّة مُندمِجةً في الدَّولة ذاتها»[2].

وقَدْ عرَّفها (**جورج فيديل**) و(**بيار دلفولفيه**) بأنَّها «سلطاتُ تقريرٍ لأجهِزةٍ من غَيْر مُوظَّفي السُّلطة المركزيّة، لا تخضع لواجب الطّاعة التَّسلسُليّة، وغالباً ما تُنتخَب من قِبَل المواطنين أصحابِ العَلاقة»[3].

كذلِكَ عرَّفها الأستاذ (**والين**) بأنَّها «نقل أو تحويل سُلطة إصدار قراراتٍ إداريّةٍ إلى

(1) د. أحمد سرحال، **القانون الدّستوريّ والأنظِمة السِّياسيّة**، الطَّبعة الأولى، بيروت، 1980، ص41.

(2) د. علي خطار الشَّطناوي، **مبادىء القانون الإداريّ الأردنيّ: التَّنظيم الإداريّ**، الكتاب الأوّل، الطَّبعة الأولى، دار حنين للنَّشر والتَّوزيع والطّباعة، عمّان، 1993، ص223.

(3) د. جورج فيديل وبيار دلفولفيه، **القانون الإداريّ**، الجزء الثّاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسَّسة الجامعيّة للنّشر والتّوزيع، بيروت، لبنان، 2008، ص301.

مَجالِس مُنتخَبة بِحُرِّيـةٍ مـن المعنيِّـين»[1]، ويُعرِّفُهـا الأسـتاذ (**ديبـاش**) بِأنّهـا «اعـتراف الدَّولـة للأشخاص الإقليميّة بِسُلطة إصدار قراراتٍ إداريّةٍ في بعض المجالات».

اللّامركزيّة الإداريّـة إذاً هـي «النِّظـام الّـذي تقـومُ فيـه مجموعـةٌ محلِّيّـةٌ، داخِلـةٌ ضِـمنَ مجموعةٍ أوسعَ منها، بإدارة شؤونها بنفسِها»[2]، وقد عرَّفَها العميد الدّكتور **سليمان الطَّـماوي** بأنّها «توزيع الوظائف الإداريّة بين الحكومـة المركزيّـة في العاصـمة، وبـين هيئـاتٍ محلِّيّـةٍ أو مصلحيّةٍ مرفقيّةٍ مُنتخَبةٍ، بحيث تكون هذه الهيئـات في ممارسـتها لوظيفتهـا الإداريَّـة تحـت إشراف ورقابة الحكومة المركزيّة»[3].

كذَلِك، عرَّفها الدّكتور **محمد رفعت عبد الوهّاب** بالقول: «يُقصَد باللّامركزيّة

(1) ممّا تقدَّم، نلاحظ أنّ التّعريف الأوّل الّذي قال بـه الأسـتاذ (والـين) أدقُّ وأسـلَم، إذ إنّـه يأخـذ بعـين الاعتبار الاعتبارات السِّياسيّة والقانونيّة معاً، فاللّامركزيّة تتمثَّل دون شكٍّ في نقـل سُـلطة اتّخـاذ بعـض القرارات الإداريّة من السُّلطات المركزيّة، فلا تُعدّ هذه السُّلطات هي المختصَّة بإدارة الشّـؤون المحلِّيّـة كما كانت سابقاً، وإنَّما أصبح المختصّ بها شخصاً معنويّاً جديداً يتكوّن عن طريق الانتخاب من أصحاب العلاقة، وهذا ما يقصده -على ما يبدو- الأستاذ (ريفيرو) حينما يقول: «تتمثَّـل نقطـة البـدء في النِّظـام اللّامركزيّ في اعتراف القانون لأعضاء منتخبين من جماعة ذات شخصيّة معنويّة بسُـلطة اتِّخـاذ قـراراتٍ بكُلِّ أو ببعض الشّؤون المحلِّيّة». وتقوم اللّامركزيّـة الاداريّـة عـلى فكـرةٍ جوهريّـةٍ تتمثَّـل في الاعـتراف بقدرة ومقدرة سكّان الوحدات المحلِّيّة على إدارة شُؤونهم الخاصّة بأنفسهم، ويقول الأسـتاذ (برتلمـي) في هذا الصَّدد: «تتمثَّل اللّامركزيّة الحقيقيّة بأن يُدار إقليمٌ معيَّنٌ من المنتخِبين المحلّيّين». (عـلي خطّـار شطناوي، **الإدارة المحلِّيّة**، الطّبعة الأولى، دار وائل للنّشر، 2002، ص98).

(2) د. جان باز، **الوسيط في القانون الإداريّ اللّبنانيّ**، فؤاد بيبان للنشر، بيروت، 1971، ص52.

(3) د. سليمان الطَّماوي، **الوجيز في القانون الإداريّ (دراسةٌ مُقارَنة)**، دار الفكر العـربيّ، القـاهرة، 1966، ص65.

الإداريّة توزيع الوظيفة الإداريّة في الدَّولة بين الحكومة المركزيّة، وبين أشخاصٍ عامّةٍ أخرى محلِّيّةٍ أو مرفقيّةٍ تتمتَّع بالشَّخصيّة المعنويّة وبالاستِقلال، ولكِن معَ خُضوعِها للوصاية الإداريّة الّتي تُمارِسُها الحكومة المركزيّة»[1].

أمَّا الدّكتور **سامي جمال الدّين**، فقَد عرَّف اللّامركزيّة الإداريّة بأنّها تعني: «توزيع الوظيفة الإداريّة بين أجهِزَة الحُكم المركزيّة وأشخاصٍ معنويّةٍ عامّة»[2].

كذلِكَ عرَّفها الدّكتور **ماجد راغب الحلو** بأنّها «تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإداريّة بالدَّولة بين السُّلطة المركزيّة وبين عددٍ من السُّلطات المحلِّيّة أو المرفقيّة المُعتَرَف لها بالشَّخصيّة المعنويّة، مع ممارسة الأولى لنوعٍ من الرَّقابة على الأخيرة تُعرَف بالوِصاية الإداريّة»[3].

وقد عرَّفها الدّكتور **مُحيي الدِّين القيسيّ** أيضاً بأنّها «توزيع الوظائف الإداريّة بين الحكومة المركزيّة من العاصمة، وبين هيئاتٍ محلِّيّةٍ أو مَصلَحِيّةٍ «مِرفَقِيّةٍ»، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإداريّة تحت إشراف ورَقابة الحكومة المركزيّة، فيُقابِل تركيز الوظائف الإداريَّة في نظام المركزيّة الإداريّة توزيع هذه الوظائف في نظام اللّامركزيّة الإداريّة»[4].

(1) د. محمد رفعت عبد الوهّاب، **النّظريّة العامّة للقانون الإداريّ: طبيعة القانون الإداريّ - التّنظيم الإداريّ - وظائف الإدارة العامّة - الموظّفون العُموميّون - أعمال الإدارة العامّة - امتيازات الإدارة العامّة - أموال الإدارة العامّة**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندريّة، 2012، ص143.

(2) د. سامي جمال الدّين، **أصول القانون الإداريّ**، مُنشَأة المعارف، الإسكندريّة، 2004، ص180.

(3) د. ماجد راغب الحلو، **القانون الإداريّ العامّ**، دار المطبوعات الجامعيّة، الإسكندريّة، 2004، ص95

(4) د. محي الدّين القيسي، **القانون الإداريّ العامّ**، الطّبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، 2007، ص26.

ونُلاحِظ من خلال تعريف الدّكتور **محمد رفعت عبد الوهّاب** أنّ هناك اختِلافاً كبيراً بين المركزيّة الإداريّة وبين اللّامركزيّة الإداريّة، «ففي الأُولى تركيزٌ للوظيفة الإداريّة في أيدي الحكومة وممثِّليها من الوزراء. أمَّا في اللّامركزيّة الإداريّة، فالدَّولة، وقَدْ حقَّقت مَظاهِر قوَّتها ووَحدتها بفضل المركزيّة، تسعى لتوزيع الوظيفة الإداريّة وتَحتفِظ بِإدارة بعض المرافِق العامّة القَوميّة في مُقابِل منح إنشاء وإدارة المرافق المحلِّيّة لأشخاصٍ معنويّةٍ مستقلّةٍ محلّيّةٍ، وكذلِكَ مَنح بعض المرافِق ذات الطّابع الخاصّ الشَّخصيّة المعنويَّة العامّة وهي: الشَّخصيّات العامّة المرفقيّة»[1].

ويُميِّز الدّكتور **شاهر الرَّواشدِه** في هذا الصَّدد بين التَّركيز الإداريّ (المركزيّة الكاملة أو المتطرِّفة) أو عدم التَّركيز الإداريّ (المركزيّة المعتدلة)، «ففي الأولى تُتَّخَذ القرارات الإداريّة في الوزارة في العاصمة وفي يد الوزير، ولا تُعطَى سُلطةٌ للمواطنين في العاصمة أو الأقاليم، وهذا التَّنوُّع من المركزيّة أصبحَ في حُكم الماضي لصعوبة التَّطبيق العمليّ والعودة إلى كلّ صغيرة وكبيرة من قِبَل العاملين في الأقاليم، وحتَّى في أقسام الوزارة نفسها إلى الوزير. أمَّا عدم التَّركيز الإداريّ أو المركزيّة المعتدلة، فتعني: عدم تركيز كافّة الصَّلاحيات في يد الوزير، بل يصبحُ هناك تفويضٌ لبعض الاختصاصات إلى العاملين في الأقاليم وأقسام الوزارة (أي: تتوزَّع الوظيفة الإداريّة بين المركز والفَرْع). وعِندَها، تتمتَّع السُّلطات والأقسام الفرعيّة بشخصيّةٍ معنويّةٍ مُستقلّةٍ، وبِهَذا نجِد الأسلوب الإداريّ يخرج من دائرة النِّظام المركزيّ في حالة اللّامركزيّة»[2].

---

(1) د. محمد رفعت عبد الوهّاب، **النَّظريّة العامّة للقانون الإداري**، مرجع سابق، ص143.

(2) د. شاهر علي سليمان الرَّواشدِه، **الإدارة المحلِّيّة في المملكة الأردنيّة الهاشميّة: حاضِرها ومستقبلها**، الطّبعة الأولى، دار جدلاوي للنّشر والتوزيع، عمّان، 1987، ص20.

ومع تطوُّر مفهوم اللّامركزيّة، اعتمدَت وكالات التّنمية والجهات المانحة الدَّوليّة تعاريف واسعةً لها، فاللّامركزيّة في **وثائق البنك الدَّوليّ** تعني: «نقل مسؤوليّة الوظائف العامّة من الحكومة المركزيّة إلى الحكومات الوسيطة والمحلِّيّة و/أو المنظَّمات الحكوميّة شبه المستقلَّة و/أو القطاع الخاصّ. وفي صيغةٍ أخرى هي إعادة ترتيب علاقات المساءلة بين المواطنين والسِّياسيِّين، ومزوِّدي الخدمات مع أولويّةٍ لبعض الجهات الفاعلة على غيرها، فاللّامركزية هي إذاً إعادةُ تنظيم العَلاقة بين الدَّولة والمجتمع والسّوق وما يترتَّب على هذا التَّنظيم من تداعِيات على الهياكل السِّياسيّة والمجتمع المدنيّ»[1].

يتَّضح ممَّا تقدَّم، أنّ «اللّامركزيّة الإداريّة تقتَصِر فقط على الجانب الإداريّ دون الجوانب أو الوظائف الأخرى التّشريعيّة والقضائيّة، وهو المضمون الصَّحيح؛ لأنّ القَوْل بخِلافه سيُغيِّرُ حَتماً من طبيعة اللّامركزيّة الإداريّة، ويجعلها تتَّجه نحو اللّامركزيّة السِّياسيّة والّتي لا يُتصوَّر وجودُها إلاّ في الدُّول الاتّحاديّة (الفِدراليّة)، أو ما اصطُلِحَ على تسميته: الدَّولة المركَّبة»[2].

وعليه، فإنَّنا نستنتج من خلال التَّعريفات المتقدِّمة بأنّها توزيع الوظيفة الإداريّة بين جهازٍ مركزيٍّ وإداراتٍ أخرى، فهي على المستوى العامّ تعني تحويلَ السُّلطة إلى الأقاليم، وجعلها تتمتَّع باستقلاليّة في تسيير شؤونها الخاصّة على المركزيّة. أمّا اصطِلاحاً، فقد تعدَّدت التَّعريفات كما لاحظنا، «وهي بموجبها يتمّ إسناد سلطة اتّخاذ القرارات وإصدار

(1) التّنمية المؤسَّساتيّة والمراحل الانتقاليّة: اللّامركزيّة في خِضَمّ التَّحوّل السِّياسيّ (2013)، اللَّجنة الاقتصاديّة والاجتماعيّة لغرب آسيا (الإسكوا)، ص7.

(2) د. ساشا العلو، **نحو تأصيلٍ مفاهيميٍّ للّامركزيّة، المبحَث الأول، حول المركزيّة واللّامركزيّة في سورية: بين النَّظريّة والتَّطبيق**، إعداد مجموعة من الباحثين، الكتاب السّنويّ الرّابع، مركز عمران للدِّراسات الاستراتيجيّة، 2018، ص23.

الأوامـر والتّعلـيمات إلى بعـض المرؤوسـين في المسـتويات الإداريّـة الأدنى داخـل التَّنظـيم الإداريّ»[1].

وبالرَّغم من أنّ هذه التَّعريفات المتقدِّمة قد أعطَتْ تصوُّراً واضِحاً عن اللّامركزيّة الإداريّة إلَّا أنَّها قَد أغفلَتْ نُقطةً أساسيّةً، وهي عدم تحديدها للجهة الّتي تتوَلّى توزيع الاختصاصات الإداريّة، وهي بطبيعة الحال السّلطة التّشريعيّة، وذلِكَ مردُّه إلى أنّ استقلال الهيئات المحلّيّـة والمرفقيّة لا يُعَدّ منحةً من السّلطة الإداريّة المركزيّة، بل هو حقّ أصيلٌ مَردُّه القانون.

وبناءً على ما تقدَّم، يُمكِن جمع تعريف اللّامركزيّة الإداريّة بتَعريفٍ واحدٍ محدَّدٍ، ونحـن نؤيِّد هذا التَّعريف كونَه شاملاً ومتكاملاً يعرض كافَّة عناصر اللّامركزيّة بأنّها «تنظيـمٌ قـانونيٌّ يتولَّى بِمَوجِبه المشرِّع سواءٌ كان دستوريّاً أم عاديّاً توزيع الاختصاصات الإداريّـة بـين السُّـلطة المركزيّة وبين هيئاتٍ إداريّةٍ إقليميّةٍ منتخَبةٍ على أن تخضع هـذه الهيئـات وأعمالها للرَّقابـة، سواء كانت صادرة من السُّلطة الإداريّة المركزيّة أم من السُّلطتَين التَّشريعيّة والقضائيّة»[2].

ممّا تقدَّم، نُلاحِظ أنَّ للنِّظام اللّامركـزيِّ جـانبَيْن: جانبـاً قانونيّـاً يتمثَّـل في تفتيـت ظـاهرة التَّركيز في ممارسة السُّلطات العامّة في الدّولة الحديثة، وجانباً سياسيّاً يتمثَّل فيما تقـوم عليـه اللّامركزيّة من تَوسيـعٍ لمفهـوم الدِّيمقراطيّـة، حـين تنتقِـل سُـلطة البيـت النّهـائيّ في كثـير مـن الشُّؤون إلى هيئاتٍ محليّةٍ مُنتخَبةٍ تُعبِّر عن مساهمة المواطنين في اتِّخاذ القرار.

(1) د. سليمان الطّماوي، مرجع سابق، ص83.

(2) د. سامي حسن نجم الحمداني، **الإدارة المحلّيّة وتطبيقها والرّقابة عليها**، المركـز القـوميّ للإصـدارات القانونيّة، الطّبعة الأولى، القاهرة، 2014، ص75.

هذا بالنِّسبة إلى تحديد مفهوم اللّامركزيّة. أمَّا بالنِّسبة إلى مراحل تطبيقها، فهي مرحلةٌ طويلةٌ ومعقَّدةٌ، وبالتّالي فإنّ الوصول إلى مرحلة اللّامركزيّة يتطلَّب المرور في **مراحل طبيعيّةٍ متواليةٍ ومتدرِّجةٍ يصعُب تجاوُزها:**

«**المرحلة الأولى**: إرساء الدِّيمقراطيّة لتصل من خلالها إلى درجة المشاركة الشَّعبيّة الحَقَّة في الفرز، والتّمكين من المراقبة والمحاسبة، بحَيْث تُصبح مواقع المسؤوليّة نَوعاً من التّكليف والخدمة العامّة. **المرحلة الثّانية**: إرساء المعايير الإداريّة الواضحة والشَّفافية في اختيار أصحاب المواقع الإداريّة، والوصول إلى آليّاتٍ في العمل تخلو من الوراثيّات التَّقليديّة (المحسوبيّات والوساطات) الّتي تتعرَّض مع بديهيّات الإدارة الكفوءة. **المرحلة الثَّالثة:** إرساء قِيَمٍ تربويَّةٍ تُصاغ فيها عقليّات الغالبية في تقبّل المشاركة والابتعاد عن العقليّة التَّسلّطيّة وإمكانيّة إنشاء أجيال تُتقِن اللّعبة الدِّيمقراطيّة، وتتخلَّص من العصبيّات الرِّيفيّة. **المرحلة الرّابعة**: تفويض البلديّات الكبرى لتكون تجربةً أولويّةً يُبنَى عليها، بحيث تثق بقدرات المجتمع المحلِّيّ على إدارة نفسه بنفسه أولاً، ثمّ تَندرِج هذه التَّجربة في إعطاء الصَّلاحيّات مع تطوير التّجربة نحو احتلال القدرة على التَّخطيط والتَّنفيذ والرَّقابة والتَّقويم بشكلٍ ذاتيٍّ، وأن يكون المركز عامِلَ تطويرٍ وتنميةٍ وإصلاحٍ ومُراقبةٍ عن بُعد. ومن ثَمَّ، فإنّ بناء القدرات الذَّاتيّة للمحلِّيّات سيُوفِّر أساساً قويّاً ورصيناً للتَّحوُّل التَّدريجيّ نحو المراحل المتقدِّمة في اللّامركزيّة، ألا وهي: مرحلة الولوج في النِّظام الفِدرالي»[1].

(1) د. كامل كاظم الكناني، **اللّامركزيّة وإدارة المجتمَعات المحلِّيّة (دراسة في التَّخطيط التَّنمويّ للتَّجربة العِراقيّة)**، سلسلة دراسات علميّة يُصدِرها المعهد العالي للتّخطيط الحضريّ والإقليميّ، جامعة بغداد، 2006، ص69-70-71.

أمَّا **البُعدُ الزَّمانيّ** لهذه المراحل في الانتقال من مرحلة إلى أخرى، فهو يتوقَّف على مستوى التَّطوُّر الحضاريّ للمجتمع، ومن ثمَّ مدى تقبُّل أفراده لهذه الآليّات في العمل من مرحلة إلى أخرى، إضافةً إلى الخِبرة المكتسَبةِ من الإرث المتراكِم في ممارسة اللّامركزيّة». هذا التَّدرُّج في الانتقال إلى اللّامركزيّة الدِّيمقراطيّة هي بِقَدر ما تكون ظاهرة طبيعيّة، فهي أيضاً ضرورةٌ في إنضاج الفعل التَّخطيطيّ وبُلوغه المراحل المتقدِّمة من الدِّيمقراطيّة في العِراق لنظامٍ اقتصاديٍّ يتَّسِم بما يلي:

1- **المشاركة المُجتمعِيّة** في **إعداد الخطط وتنفيذها** في الأقاليم أو المحافظة.

2- **الاستخدام الكفء للموارد المتاحة** في أقاليم ومحافظات القُطر لتحقيق التَّنمية الإقليميّة المتوازنة.

3- **بلورة هيئات تخطيطيّة محلِّيّة** تمتلك القدرة على إعداد الخُطَط الإقليميّة أو المحلّيّة وتنفيذها.

4- **إشاعة روح الدِّيمقراطية** نهجاً وسياق عمل في آليّات الفعل التَّخطيطيّ الإقليميّ والمحلِّيّ.

5- **اقتصار دور الحكومة الاتّحاديّة على الإشراف والمتابعة** في العملية التَّخطيطيّة على أساس الضَّوابط والمعايير الرَّئيسة المعبِّرة عن الصَّالح العامّ»[1].

والسُّؤال الّذي يَطرح نفسه هُنا: «هل العراق سارَ على هذه الخُطى من أجل تطبيق اللّامركزيّة؟ هذا السُّؤال سوف نُبيِّن إجابته في مختلف مضامين هذه الدراسة، ولكن نكاد نُجزِم إنَّ حرق المراحل هو السَّبب في عرقلة الاستفادة من تطبيقها إلى الآن...

(1) د. كامل كاظم الكناني، مرجع سابق، ص71.

الفرع الثّاني

تمييز اللّامركزيّة عن اللّاحصريّة

إنَّ الحديث عن التَّنظيم الإداريّ يَستتبِعُ التَّعرُّض لما يمكن تسميته باللَّاحصريّة الإداريّة، ولكن يجب الإشارة بدايةَ إلى أنّ اللَّاحصريّة هي وَجهٌ من أوجُهِ التَّنظيم المركزيّ، وليس اللَّامركزيّ، وهي بالتّالي «تُعتبَر مَظهَراً من مظاهر التَّلطيف الَّتي تمَّ إدخاله عن المركزيّة الإداريّة، تسهيلاً لأمور المواطنين وتلبيةً لاحتياجاتهم وتخفيفاً للأعباء الّتي يتحمَّلونها من جرَّاء المركزيّة المُطلَقة في الإدارة»[1].

أولاً: المقصود باللاحصرية

اللَّاحَصريّة تعني: «توسيع صلاحيّات ممثِّلي السُّلطة المركزيّة في المناطق الإداريّة مع بَقائِهم تابِعين لها ومُعيَّنين من قِبَلها»[2] دون أن يُؤدِّي ذلك إلى استقلالهم عن السُّلطة المركزيّة، ذلك أنّ ممارستهم صلاحيّاتهم إنَّما تتمّ تحت رقابة وإشراف الوزير المتخصِّص، أي ضمن إطار السُّلطة التَّسلسليّة.

«واللَّاحَصريّة بهذا المعنى تختلِف اختلافاً بيِّناً عن اللّامركزيّة الإداريّة، فهي تبقى ضمن إطار المركزيّة وتُعدُّ صورةً من صُوَرِها ووجهاً من وجوهها، وتقومُ على توسيع سُلطاتٍ واختصاصاتِ ممثِّلي السُّلطة المركزيّة المحلّيِّين تخفيفاً من أعباء هذه السُّلطة، ومنعاً لاختناقِها. وبعبارةٍ أخرى: تقوم اللَّاحصريّة على نقل أو تحويل جُزءٍ من صَلاحيّات

---

(1) د. حسن الحلبي، **الوجيز في الإدارة العامة**، الجزء الأوّل، المؤسَّسة الجامعيّة للدّراسات والنّشر والتّوزيع، الطّبعة الأولى، 1983، ص37.

(2) د. محمد المجذوب، **مصير لبنان في مشاريع**، منشورات عويدات، نيسان، 1978، ص. 153.

السُّلطة الإداريّة في العاصمة إلى ممثِّليها في المناطق، وذلك إمّا عن طريق تنظيمٍ قانونيٍّ مستقلّ، كالقانون الّذي يَنيط بكلٍّ من المُحافِظ والقائممَقام بعض الصَّلاحيّات الخاصّة ضمن نطاق المناطق الإداريّة التّابعة لهما، أو عن طريق تفويض الصَّلاحيّات، كأن يُجِيز القانون لوزير الدَّاخلية مثلاً تفويض بعض صلاحِيّاته إلى ممثِّليه في الأقاليم»[1].

وبالتّالي، فإنَّ اللّاحَصريّة «تنظيمٌ إداريٌّ للسُّلطة المركزيّة تقوم من خلاله بإنشاء مراكز لها في المناطق من أجل تسهيل المعاملات في المحافظات، ولا يتمتَّع مُوَظَّفوها بأيِّ استقلالٍ ذاتيٍّ، بل ينفِّذون تعليمات السُّلطة المركزيّة، وبالتَّالي لا تتضمَّن اللَّاحصريّة أيَّ شكلٍ من أشكالِ الدِّيمقراطيّة، فتقتصِر على التَّعيينات، ولا يتخلَّلها أيُّ شكلٍ من أشكال انتخابات»[2].

ومهما يكُن من أمر النَّظرة والمدى اللَّذَيْنِ أُعطِيَا لِلاحصريَّة الإدارة، فهي «تقومُ على توسيع الصَّلاحيّات الّتي يتولَّاها ممثِّلو الإدارة المركزيّة في الأقاليم والمناطق، كما هو الأمر بالنِّسبة للمُحافظين والُمديرين الإقليميِّين ورؤساء الدَّوائر والأقسام الإقليميَّة للوزارات، بما يُعطي هؤلاء الموظَّفين مجال التَّصرُّف في بعض الأمور، واتِّخاذ القرارات بشأنها دون الرّجوع إلى رؤسائهم التَّسلسليِّين في الإدارة المركزيّة، ولكِنَّ ذلك لا يعني انقطاع الرَّابطة التَّسلسُليّة القائمة بالنِّسبة إلى القرارات المهمّة الّتي يتوجَّب الرُّجوع بشأنها إلى الإدارة المركزيّة للبثِّ بها»[3].

والتَّساؤل الَّذي يبقى ماثلاً أمام الباحث في هذا المجال، يدور حول مدى فاعليّة

(1) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص4.

(2) د. زكريّا حمودان، **اللّامركزيّة: الطّريق إلى الإنماء والاستقرار**، مرجع سابق، ص31.

(3) د. حسن الحلبي، مرجع سابق، ص37-38.

اللّاحَصريّة، ومدى ما تُؤمِّنه للمواطنين من تسهيلات، وما تُخفِّفه عن كاهِلِهم من مشقّات الرُّجوع إلى الإدارة المركزيّة في أمورٍ عديدة من حياتهم وأعمالهم.

ثانياً: اللاحصرية بين المركزية واللّامركزيّة الادارية

اللّاحَصريّة هي شكلٌ من أشكال المركزيّة، فهي ليسَتْ وَجهاً من وجوه اللّامركزيّة، فهي بالتّالي تؤدِّي إلى اقتصاد في النَّفقات، وإلى وضوح في العمل وتوحيد لنمطه، كما تساعِد على تنظيم أفضل للمصالح العامّة، ولكِن خلَطَ الكثيرون بَيْنَ مفهومَي اللّاحَصريّة واللّامركزيّة، في حين أنّ الفرق بينهما أساسيّ، فصَلاحيّات التّقرير في النِّظام اللّاحَصريّ تُعطى لموظَّفين يبقون خاضعين للسُّلطة المركزيّة، في حين أنّ صلاحيّات التَّقرير في النِّظام اللّامركزيّ، تُعطى لهيئاتٍ محلِّيّة، تتمتَّع بشيءٍ من الاستقلال الإداريّ والماليّ عن السُّلطة المركزيّة، فاللّاحصريّة لا تؤدِّي إلى إنشاء هيئاتٍ إداريّةٍ مُستقلّةٍ، ولكِنَّها تنقل فقط موقِع سُلطة التَّقرير، أو كما يقول (أوديلُّون باورت) إنَّها دائماً نفس المطرقة الّتي تضرب، ولكن مع تقصير اليد الضَّاربة»[1].

إذاً، فإنّ أغلبَ الفِقه اعتبَر أنَّ اللّاحصريّة فرعٌ من فروع اللّامركزيّة، في حين أنّه عند مراجعة أحد التَّقارير العائدة لمشروع برنامج الأمم المتَّحدة الإنمائيّ تحت عنوان: (اللّامركزيّة: مضامين وتجارب عالميّة) اعتبَرت أنَّ اللّاحصريّة هي جزء من اللّامركزيّة الإداريّة في معرض تمييزها بين المركزيّة واللّامركزيّة، فهي ترى أنَّ «اللّامركزيّة الإداريّة هي نقل سُلطة صنع القرار والموارد ومسؤوليّة تأمين الخدمات والمنافع العامّة من الحكومة المركزيّة إلى مستوياتٍ أخرى أدنى من الحكومة والوَكالات والمكاتب الميدانيّة. واللّامركزيّة

(1) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص47.

الإداريّة نَوعان: اللّاحصريّة والتّفويض. تُركِّز الدِّيمقراطيّة على التَّوفيق بين البنيـة البيروقراطيَّـة للحكومة وإناطة المسؤولية عن تقديم الخدَمات بمستوَياتٍ مختلفـةٍ مـن الحكومـة، ويُـؤدِّي سُوء توزيع المسؤوليّات الإداريّة إلى الارتباك، كما يحُدّ من المساءلة»[1].

أمَّا اللّاحَصريّـة، فـتقضي بنقـل السُّـلطة والمسـؤوليّة مـن مُستَوى الحكومـة المركزيّـة إلى مستوًى آخَر يخضع إلى مُساءلةٍ محلِّيّةٍ تجاه إحـدى الـوزارات أو الوكـالات التّابعـة للحكومـة المركزيّـة، والّتـي اعتمـدت اللّامركزيّـة. مـن جهتـه، يعنـي التَّفـويض إعـادة توزيـع السُّـلطة والمسؤوليّة على وحداتٍ محلِّيّةٍ تابعةٍ للوكـالات الحكوميّـة قـد لا تكـون بـالضَّرورة فروعـاً أو مكاتِبَ محلِّيّةً تابعةً للسُّلطة الَّتي منحت التّفويض، مع العلم أنَّ المُساءَلة بجزئها الأكـبر تقـع على عاتق السُّلطة الّتي فوَّضت بعض صلاحيّاتها»[2].

وعلى عكس اللّامركزيّة الّتي تقوم على أساسٍ ديمقراطيٍّ، خاصّةً من ناحيـة التَّمثيـل الانتخابيّ، فإنّ اللّاحصريّة قد تحصل في نظام استبداديّ، وهـي تختلـف عـن اللّامركزيّـة من حيث إنّ السُّلطات المُناط بها أمرُ اتِّخاذ القرارات في المناطق والأقاليم، هـي مُعيَّنـة مِن قِبَل الحكومة المركزيّة، وتُمثِّل هـذه الحكومـة في تلـك المنـاطق وتُعـزَل مِـن قِبَلِهـا، وتتَّخِذ قراراتها بِاسم الدَّولة، في حين «أنّ السُّلطات اللّامركزيّة إنَّما تُمثِّل السُّكان المحلّيِّين وتعمل وتتَّخِذ قراراتها باسمهم. ولعلّ الخلط بـين هـذين المفهـومين في بعـض الأحيـان يعود إلى أنّ هذه الهيئات أو السُّلطات اللّاحصريّة إنَّما تُباشِر عملها وصلاحيّاتها ضمن نطاقٍ جغرافيٍّ محلِّيٍّ. وبينما نرى العَلاقـة بـين السُّـلطة المركزيّـة ومُمثِّليهـا في الأقـاليم هـي عَلاقـةٌ

(1) **اللّامركزيّة مضامين وتجارب عالميّة**، سلسلة الدِّراسـات والمعلومـات، مشروع برنـامج الأمـم المتَّحـدة الإنمائيّ في مجلس النّواب، الملفّ السّادس، شباط 2006، الجمهوريّة اللبنانيّة - مجلس النّواب، ص18.

(2) **اللّامركزيّة مضامين وتجارب عالميّة**، المرجع السَّابق نفسه، ص18.

تبَعِيّةٌ بمعنى أنّ هؤلاء يخضَعون في ممارسة عملهم للسُّلطة التّسلسليّة وَفقاً لقاعدة هرَميّةٍ صارمةٍ، وهذه السُّلطة تتضمَّن حقّ التَّوجيه والمراقبة والتَّأديب، بما في ذلك: إعطاء الأوامر والتَّعليمات وإلغاء القرارات الإداريَّة المتَّخَذة من قبلهم لا لأسبابٍ تتعلَّق بعدم شرعيّة هذه القرارات وحَسْب، وإنَّما لأسبابٍ تتعلَّق بعدم ملاءمتها أيضاً»[1].

«وتتميَّز اللّامركزيّة الشّاملة عن اللّاحصريّة بالاستقلاليّة في تسيير الأعمال وتنفيذ المشاريع الإنمائيّة على مختلف الأصعِدَة لتتطابق وبنية المجتمع، فهي المنبثِقة منه والمحكومة بشكل مباشر من أشخاص ضمن هذا المجتمع عَبر ما يُسمَّى بالإدارات المحلِّيّة، والّتي يتمحوَر دَورها حول تطبيق سياسة محلِّيّة ومنفتحة على جميع الأصعِدَة معَ الأخذ بِعَين الاعتبار الضَّوابط السِّياديّة داخل الدَّولة مثال الأمن القوميّ وجميع ما تحتفِظ به السُلطة المركزيَّة من صلاحيّاتٍ في البلاد. هذا التَّمايُز يجعل من اللّامركزيّة مَساراً يُسهم في تحقيق مصالح الجماعات المحلِّيّة والوطن عامّةً، مُبتعِداً عن مشاكل الرُّوتين الإداريّ، كما أنّه لا يتأثَّر أبداً بسياسات التَّعطيل التَّوافُقيّة الإرضائيّة»[2].

وبينما نجِدُ أنّ وحدة الدَّولة الإداريَّة لا تُمسُّ عند اللّجوء إلى نظام اللّاحصريّة، وذلِكَ انطلاقاً من مبدأ التَّسلسل الإداريّ الّذي يربط بين السُّلطة المركزيّة والسُّلطات المتعدِّدة التَّابعة لها، نُلاحِظ أنَّ هذه الوحدة تُصبحُ أقلَّ تَماسُكاً في نظام اللّامركزيّة، ولكِنَّه لا تتعرَّض للتَّجزئة بصورة كاملة، فالدَّولة كشخصيّةٍ معنويّةٍ تأتي في الدَّرجة الأولى بين أشخاص القانون العامّ، في حين أنّ الأشخاص المعنويِّين اللّامركزيِّين يأتون في الدَّرجة الثّانية.

(1) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص47-48.

(2) د. زكريّا حمودان، مرجع سابق، ص35.

وهُنا، لا بد من الإشارة «بوجود طلاقٍ بين السُّلطة المركزيّة والسُّلطات المحلِّيّة اللّامركزيّة، فالعَلاقة تبقى قائمة عن طريق الرَّقابة الّتي يُجريها كلٌّ من السُّلطة المركزيّة في العاصمة وممثِّليها في المناطق على الهيئات المحلِّيّة واللّامركزيّة، مع الملاحظة بأنَّ اللّاحصريّة قَد تقود إلى اللّامركزيّة إذا ما أُعطِيَ الممثِّلون المحلِّيُّون صلاحيّاتٍ واسعةً ومستقلّةً، بحيث تتراخى علاقتهم مع السُّلطة المركزيّة وتبعِيَّتهم لها وتنتفي معهما الرَّابطة التّسلسليّة»[1].

وبِناءً على ما تقدَّم، نرى أنّ المؤسَّسات العامّة لا يُمكِن عدُّها من النِّظام اللّامركزيّ، فهي لا تعدو أن تكون صورةً من صور عدم التَّركيز الإداريّ أو المركزيّة اللّاوزاريّة»، ولا يُمكِن اعتبار اللّامركزيّة المرفقيّة على المستوى ذاته مع اللّامركزيّة الإداريّة الإقليميّة، فتعبير «لامركزيّة إداريّة» لا ينطبق على المؤسَّسات العامّة، ولا سِيَّما فيما يتعلَّق بالمفهوم القانونيّ والسِّياسيّ للّامركزية، فتعبير اللّامركزيّة الإداريّة يتضمّن مفهوماً ديمقراطيّاً سياسيّاً هو في أصل نشوء النِّظام اللّامركزيّ، وتعبيراً عن استقلال الجماعات المحلِّيّة وحرِّيّتها ونِضالها من أجل إدارة شؤونها بنفسها بعيداً عن تدخُّل السُّلطة المركزيّة»[2].

والآن، وبعد أن عرَضْنا صُوَر اللّامركزيّة الإداريّة وإحدى صُوَر المركزيّة أيّ اللّاحصريّة، ولإبعاد كل التباس، ارتأينا أنّ نوضِّح في المطلب الثّاني نقاط الاختلاف بين اللّامركزيّة الإداريّة واللّامركزيّة السِّياسية وفق دراسة نقديّة مُعمَّقة لكلٍّ من المفهومَيْن.

---

(1) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص48.

(2) د. بكر القبّاني، **الرّقابة الإداريّة**، دار النّهضة العربيّة، القاهرة، 1985، ص68.

المطلب الثّاني

علاقة اللّامركزيّة الإداريّة باللّامركزيّة السِّياسيّة

اللّامركزيّة هي نظامٌ قانونيٌّ لا يظهر بمظهرٍ واحدٍ، ولا بصَبغةٍ واحِدةٍ، وإنَّما يتَّخِذ أشكالاً مُختلِفةً ومتعدِّدةً بحسب الشَّكل الدّستوريّ للدَّولة، وتنضوي جميعها تحت عنوانَيْن اثنين، هما: اللّامركزيّة الإداريَّة، واللّامركزيّة السِّياسيّة.

وقَد ذخرَتْ كُتُب الفِقه القانونيّ الدُّستوريّ والإداريّ بإشاراتٍ كثيرة حول الدَّولة الفِدراليّة بهَدف بيان ماهيَّتها، أو ما اتَّصل بها من موضوعات أخرى عديدة، كان أكثرها تردُّداً في كتب القانون الإداريّ مُحاوَلة التَّفرِقة بين هذه الظَّاهرة وما يحتمل أن يكون قريباً منها تحت عنوان: «اللّامركزيّة».

وإذا كان الفِقه السَّائد في فرنسا يُعالِج نظريَّة الفِدراليّة منفِصلةً عن نظريّة اللّامركزيّة، كلٌّ في نطاقٍ متميِّزٍ عن الآخر فيما عدا في حالة المقارنة بينهما، »إلَّا إنّ هُناكَ اتِّجاهاً آخرَ في الفِقه، وبالذَّات في المدرسة النّمساويّة والفرنسيّة، يُعالِج الظَّاهرتَيْن تحت تسمية اللّامركزيّة، وهذا الاتِّجاه هو الَّذي انتقَد الفقه السَّائد في قصره تسمية اللّامركزيّة على اللّامركزيّة الإداريّة وحدها داخل الدَّولة الواحدة»[1].

ويتَّضِح ممَّا تقدَّم، ومن خلال الشَّرح الّذي قدَّمناه عن مفهوم اللّامركزيّة الإداريّة وجود بعض نقاط الالتقاء بين نظام اللّامركزيّة الإداريّة وعلى وجه الخصوص مع النّظام الفِدراليّ، حيث إنّ الولايات في الاتِّحاد الفِدرالي والوحدات الإداريّة المستقلّة في الدَّولة الموحَّدة ذات النّظام اللّامركزيّ تلتقي معاً في بعض المواضيع، فهذه وتلك

---

(1) د. محمّد أحمد إسماعيل، **النَّظريّة القانونيّة للدَّولة الفِدراليّة والحكم الذّاتيّ: دراسةٌ مُقارَنةٌ لمختلَف القوانين الوضعيّة**، المكتب الجامعيّ الحديث، 2017، ص97.

وحداتٌ إقليميّةٌ مستقلّةٌ تُمارِس اختصاصاتٍ معيَّنةً، ولكن على الرَّغم من ذلك، فإنَّ أوجُه الشَّبه هذه ليسَتْ إلَّا عرَضيّة، حيث هناك نقاط اختلاف بينهما سنُوَضِّحها فيما يلي:

الفرع الأوَّل

مفهومُ اللّامركزيّة السِّياسيّة

تكتسي الظَّاهرة الفِدِراليّة قيمةً راهنةً متعاظِمةً، إذ تُعتبَر الصِّفات المميِّزة للعصر. واللّامركزيّة السِّياسيّة في شكلها الكامل هي «وضعٌ دستوريٌّ يقوم على أساس توزيع الوظائف الحكوميّة المختلفة (التَّشريعيّة والتَّنفيذيّة والقضائيّة) بين الحكومة الاتّحاديّة في العاصمة وحكومات محلّيّة في الولايات أو غيرها من الوحدات السِّياسيّة، ويَسود هذا النَّمط من اللّامركزيّة عادةً في الولايات المتَّحدة الأميركيّة وسويسرا»[1]، حيث تُعَدّ الفِدِراليّة أحد أساليب التَّنوُّع الثّقافيّ في المجتمع؛ لأنَّها تعمل على توزيع السُّلطة ما بين مستوى الحكم (الحكومة المركزيّة والحكومة المحلِّيّة)، «فالمستوى الأوّل -أي الحكومة المركزيّة- تحتفظ بالسّيادة الخارجيَّة وبعض الأمور الدَّاخليّة. أمَّا الحكومة المحلّيّة، فإنَّها تحتفِظ بالسّيادة الدّاخليّة ذات الصّبغة السّياسيّة دون أن يتعدَّى إلى الأمور الخارجيّة»[2].

---

(1) د. ساشا العلو، مرجع سابق، ص26.

(2) (تندرج الفِدِرالية ضمن شكل الدولة المركب، لأنّ هذه الدولة تتضمن مستويين كما سبق وأشَرْنا (مستوى الحكومة المركزية) و(مستوى الحكومة المحلّيّة)، إلاّ أنّ الفِدِرالية على الرّغم من أنها تعمل بتوزيع الصّلاحيّات ما بين المركز والإدارات المحلية، لكن تلك الإدارات تعمل بموجب اللّامركزيّة الإدارية وتكون الإدارات المحلّيّة فيها مراقبة من قِبَل حكومة الإقليم لا الحكومة المركزيّة عكس ما هو عليه في اللّامركزيّة الإداريّة، والّتي تخضع لرقابة الحكومة المركزية). د. أحمد يحيى هادي الزّهيري، **التّعديل الثّاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (19) لسنة 2013 (دراسة نقديّة تحليليّة)**، مجلّة العلوم القانونية والسّياسيّة، المجلّد 5، العدد 2، 2016، ص159.

ولكن ليس للّامركزيّة السّياسيّة في فِقه القانون الدّستوريّ مفهومٌ محدَّدٌ، «فهي لا تُعتبَر مؤسَّسةً قانونيّةً قائمةً بذاتها، ولم يتبيَّن لنا أنّ فُقَهاء القانون الدُّستوريّ العامّ قد تناوَلُوها بالدّراسة أو بالتَّحليل كمفهومٍ قانونيٍّ مميَّزٍ، ولا يُمكِن فهمها إلَّا بمُقابلتها باللّامركزيّة الإداريّة الّتي تُعتبَر نَوعاً من التَّنظيم الإداريّ لجهاز الدَّولة، حتَّى أنّ فُقَهاء القانون الدّستوريّ لم يَستعمِلوا تعبير اللّامركزيّة السّياسيّة إلَّا للدَّلالة على الدَّولة الفِدراليّة؛ لأنّه ليس في القانون الدّستوري ما يُسمَّى باللّامركزيّة السِّياسيّة»[1].

وعلى هذا الأساس، يُمكِن فَهم اللّامركزيّة السِّياسيّة على أنَّها نوعٌ من التَّنظيم السِّياسيّ للدَّولة، بمعنى أنّ تنظيم جهاز الدَّولة في اللّامركزيّة السِّياسيّة لا يتناول الإدارة فقط، كما هو الحال في اللّامركزيّة الإداريّة، ولكِنّه يمتدُّ إلى التَّشريع والقضاء أيضاً.

وبالتَّالي، نشهد في اللّامركزيّة السِّياسيّة وجود أكثر من سُلطة سياسيّة على أرض الدَّولة الواحدة، حيث «يدخل في اختصاصها حقّ إصدار القواعد القانونيّة المُلزِمة الّتي تُطبَّق ضِمن أُطُرٍ جُغرافيَّةٍ مُعيَّنةٍ، وعلى جماعاتٍ بشَريّةٍ متميِّزةٍ ومُستقلّةٍ عن الأخرى، فالعامِل الأهمّ والمميَّز إذَنْ في اللّامركزيّة السِّياسيّة هو وجود أكثَر من سُلطة، وضِمنَ إطار الدَّولة الواحدة تتمتَّع بالصَّلاحيّات التَّشريعيّة، أي بسُلطة إصدار القوانين النَّافذة وخلق القواعد القانونيّة المُلزِمة»[2].

وهُنا، ارتأينا الاستعانة مرّةً أخرى برأي الدّكتور محيي الدّين القيسيّ مُعتبِراً أنّ

(1) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص114.

(2) د. خالد قبّاني، المرجع السابق نفسه، ص114.

«اللّامركزيّة السّياسيّة هي أسلوبٌ من أساليب أنظِمة الحكم في الدَّولة (لامركزيّة سياسيّة بالنّسبة للدُّول الفِدراليّة كالولايات المتّحدة الأميركيّة وسويسرا). إذن، فهي لا تظهَر إلَّا في الدُّول المركَّبة، وليس في ظِلّ الدُّول البسيطة والمُوَحَّدة، والدُّول المركَّبة تتكوَّن من عددٍ من الولايات يتقرَّر لكلّ ولاية جانبٌ من السّيادة الدَّاخليّة تُشاركها فيه الدُّول الاتّحاديّة. أمّا بالنّسبة للسِّيادة الخارجيّة، فهي مقرَّرة للدَّولة الاتّحاديّة وحدها دون الولايات. وهكذا، تكون السِّيادة الدّاخليّة مُوَزَّعة بين هذه الأخيرة والدَّولة الاتّحاديّة، ممَّا يَستدعي وجود ازدواجٍ بين السُّلطات العامّة للولايات، فيكون لكلّ ولاية سُلطتها التَّشريعيّة والتَّنفيذيّة والقضائيّة، ويكون للدَّولة الاتّحاديّة أيضاً سُلطاتها التَّشريعيّة والتَّنفيذيّة والقضائيّة. وهذه الظّاهرة تُعبِّر عن ازدواج السّلطات العامّة في الدُّول المركَّبة أو المتّحدة، وهي ما يُطلَق عليه: اللّامركزيّة السِّياسيّة»[1].

وبما أنّه الشَّائع استخدام مُصطلَح الفِدراليّة أكثر من اللّامركزيّة السّياسيّة في المراجع القانونيّة، لذلك سوف نناقش هذه النّقطة بمصطلحها الشّائع، ألا وهو: الفِدراليّة، بحيث نشرح مضمونها من خلال آراء أبرز الفقهاء والاسترشاد بشَرحِهم المُسهَب، وذلك من أجل إبراز الفوارق الجوهريّة بين اللّامركزيّة الإداريّة والفِدراليّة». هُناكَ مَن يُسمِّي الفِدراليّة بالممارسة الفِعليّة للدِّيمقراطيّة، كما يُسمِّي الفِدراليّة بتقاسُم السُّلطات ووحدة التّراب، ونستطيع أن نقول أنّ الفِدراليّة هي طريقة حكم مبتكرة لِتَقاسُم السُّلطات دُستوريّاً بين حكومةٍ مركزيّةٍ ووحداتٍ حكوميّةٍ أصغر غير مُستقِلّة (الأقاليم، الولايات)»[2].

(1) د. محي الدّين القيسيّ، مرجع سابق، ص34.

(2) د. هكّار عبد الكريم فندي، **الفِدرالية... مفهوماً وتطبيقاً**، الطّبعة الأولى، مطبعة دهوك، 2009، ص11.

وفي اللُّغة، تعني الفِدراليّة، وهي كلمةٌ لاتينيّة الأصل، «اشتُقَّت من كلمة (Foedus)، والّتي تعني: المعاهدة أو الاتّفاق، وهناك مَن يرى بأنّ الفِدراليّة اشتُقَّت من (Fides or Trust)، والَّتي هي نوع الاتّفاق المبنيّ على الثِّقة المتبادلة بين الأطراف»[1].

أمّا اصطِلاحاً، فليس للفِدراليّة تعريفٌ موحَّدٌ بسبب اختلاف آراء الاختصاصيِّين حولها واختلاف طبيعتها وتطبيقاتها، لكنَّ جميعهم متَّفِقون على مضمونها وجوهرها، وهي تتحدَّد في تقسيم السُّلطات والصَّلاحيّات، واستقلالٍ داخليٍّ ضمن حدود دولة معيَّنة، أي كما هو الحال لدَيْنا في العراق.

ويرى (**رونالد واتس**) بأنَّ الاتِّحادات الفِدراليّة والأنظِمة السِّياسيّة الفِدراليّة هي مُصطلَحاتٌ وصفيّةٌ تنطبِق على أشكالٍ مُعيَّنةٍ من الأنظِمة السِّياسيّة، ويُشير المصطلح (نظام سياسيّ فِدراليّ) إلى فئةٍ عريضةٍ من الأنظِمة السِّياسيّة، حيث هناك مستويان أو أكثر من الحكم، وبالتَّالي تضمّ عناصِرَ من الحكم المشترك من خلال المؤسَّسات المشتركة والحكم الذَّاتيّ الإقليميّ للحكومات في الوحدات المكوَّنة للدُّول الفِدراليّة، وذلك بعكس المصدر المركزيّ الواحد للسُّلطة في الأنظِمة الوَحدويّة، وهي -أي: الفِدراليّة-

(1) (أمَّا الفقيهان (Grenstion وPalsby)، فيذهبان إلى القَول بأنّ كلمة Federalisme ترجع إلى الكلمة اللّاتينيّة (Foedus) ومعناه حسب قاموس لوبس اللّاتينيّ: عُصبة (Legue)، أو اتّفاق بين طرفين أو أكثر (Treaty)، أو ميثاق (ompact)، أو تحالف (Alliance)، أو عقد (contarct)، أو عقد زواج Marriage contract)، والكلمة اللّاتينيّة (Foeudus) هي من أصل مشترك لكلمة (Fides) أي: الاتّفاق، ولكلمة الارتباط (Bind) الإنكليزيّة، ومن الواضح إنَّ أصل (Foeudus) هي نوع من الاتّفاق يعتمد على الثّقة المتبادلة بين الأطراف، أو تعهُّد موثوق به (Trusting Promise) وبخصوص السِّياسات الدَّوليّة يكون المتَّفقون هم الحكومات والاتّفاق بينهم هو اتّحاد فِدراليّ). د. محمد هماوندي، **الفِدراليّة والحكم الذّاتيّ واللّامركزيّة الإداريّة الإقليميّة**، مؤسَّسة موكرياني للطّباعة والنّشر، أربيل، كُردستان، 2001، ص181.

اعتبَرها «أنظِمةَ حُكمٍ سياسيّةً مركَّبةً تجمع بين وحدات قويّة مكوَّنة للحكومة والحكومة العامّة القويّة، مع تمتُّع كلّ جانب بالسُّلطات الّتي يُوكِلُها إليه الشَّعب من خلال الدُّستور»[(1)].

وعرَّف (**روجر ديفيدسون**) الفِدراليّة بأنَّها «نظامٌ سياسيٌّ عالميٌّ يقوم فيه مستويان حكوميّان بِحُكم نفس المنطقة الجغرافيّة ونفس السّكّان، حيث تقوم هيكليَّتها على كلٍّ من حكومة مركزيّة وحكومات موجودة في وحداتٍ سياسيّةٍ أصليّةٍ تُدعى: الولايات أو الإمارات أو المناطق، وهذه الوحدات السِّياسيّة الصَّغيرة تُعطي بعض قوَّتها السّياسيّة للحكومة المركزيّة؛ لكي تعمل من أجل خدمة المواطنين»[(2)].

ويُعرِّفها الفقيه الفرنسيّ (**مارسيل بريلو**) الفِدراليّة بأنَّها «اتِّحاد دُوَلٍ تخضَع جزئيّاً لسلطةٍ مركزيّةٍ واحدةٍ (السُّلطة الفِدراليّة)، وتَحتفِظ جزئيّاً باستقلالٍ ذاتيٍّ ودُستوريٍّ وإداريٍّ وقضائيٍّ لسُلطة الدُّول الأعضاء»[(3)].

أمَّا الفقيه الكبير (**كاري دي مالبيرغ**)، فقد عرَّف الدَّولة الفِدراليّة بأنَّها «تبدو من ناحية كأنَّها دَولة موحَّدة، بينما تبدو من ناحيةٍ أخرى كتجمُّع دولةٍ متَّحدةٍ، أضعَف منها بالتَّأكيد، ولكنَّها تُشارِك فِعليّاً في إيجاد قوَّتها، وتتَّسم بفَرادتِها الخاصَّة في تكوين إرادتها»[(4)].

---

(1) د. رونالد واتس، **نماذج المشاركة الفِدراليّة في السُّلطة، المعهد الدِّيمقراطيّ الوطنيّ**، بيروت، بدون سنة النَّشر، ص4.

(2) د. روجر ديفيدسون، **الفِدرالية**، شبكة عراق المستقبل www.iraqfuture.net

(3) د. محمّد عمر مولود، مرجع سابق، ص29.

(4) د. عصام سليمان، **الفِدراليّة والمجتمعات التَّعدُّديّة في لبنان**، الطّبعة الأولى، دار العلم للملايين بيروت، 1991، ص29.

كذلِكَ عرَّفَها الفقيه الفرنسيّ (**أندريه هوريو**) بنفس الاتِّجاه قائلاً بِأنَّ «الدَّولة الفِدراليّة هي شَراكة دُوَلٍ لها فيها عَلاقاتٌ داخليّة، أي قانونٌ دستوريٌّ، بِمَوجِبه تقوم دولةٌ أعلى فوق الدُّول المشاركة في الاتِّحاد»[1].

ولا بُدَّ هُنا من ذِكر رأي الفَقيه الفرنسيّ (**أوبنهايم**)، فقَدْ اعتبرَها «الدَّولة الفِدراليّة هي اتِّحادٌ سَرمديٌّ لدُوَلٍ مختلفةٍ ذات سيادة، الَّذي يملك أجهِزتَه الخاصَّةَ المزوَّدة بالسُّلطات ليس فقط على الدُّوَل الأعضاء، بل أيضاً على مواطنيها»[2].

كذلك عرَّفها الفقيه الأميركيّ (**وليام ريكر**) بأنَّها «التَّنظيم السّياسيّ الّذي تُقسَّم فيه نشاطات الحكومة بين الحكومات الإقليميّة والحكومة المركزيّة بالطَّريقة الّتي تكون فيها كلّ نوع من الحكومات تملك بعض النَّشاطات الّتي تتَّخِذ بشَأنِها القَرارات الحاسمة النّهائيّة»[3].

أمَّا الفقيه الفرنسيّ (**مارسيل بريلو**)، فيُعرِّفُ الدَّولة الفِدراليّة أنَّها «تجمَع دُوَلاً تتنازل عن بعض سُلطاتها إلى سُلطةٍ مركزيّةٍ موحَّدةٍ (السُّلطة الاتّحاديّة) وتَحتفِظ بالمقابل باستقلالٍ ذاتيٍّ دستوريٍّ وقانونيٍّ وإداريٍّ واسِع»[4]، وهُناكَ مَن يصِفُها بأنَّها «نظامٌ سياسيٌّ وإداريٌّ إلَّا أنّ هذا الرَّبط بين مفهومَي الإدارة والسِّياسة يُمكِن نقدُه، لأنَّه في

(1) د. أندريه هوريو، **القانون الدُّستوريّ والمؤسَّسات السّياسيّة**، ترجمة: علي مقلّد وشفيق حدّاد وعبد الحسن سعد، الطّبعة الثّانية، الأهليّة للنّشر والتوزيع، بيروت، 1977، ص152.

(2) د. لُقمان عمر حسين، مرجع سابق، ص26.

(3) د. محمّد عمر مولود، مرجع سابق، ص34.

(4) د. زهير شكر، **الوسيط في القانون الدّستوريّ والمؤسَّسات السّياسيّة**، الجزء الأوّل، الطَّبعة الثّانية، المؤسَّسة الجامعيّة للدّراسات والنّشر والتّوزيع، 1994، ص61.

النِّظام الفِدراليّ لا تَقتصِر وظيفة حكومات الولايات على الاختصاصات الإداريَّـة، بـل تتعـدَّاها إلى جميـع اختصاصـات الدَّولـة التَّشريعيّـة والتَّنفيذيّـة والقضـائيّة. لِـذا، فـإنَّ وصـف الدَّولـة الفِدراليّة بأنَّها نِظامٌ قانونيٌّ وسياسيٌّ مُركَّبٌ أدَقُّ من النّاحية العمَليّة»[1].

وهناك مَن يرى بأنَّها نظامٌ سِياسيٌّ ضِمن طابعٍ دُستوريٍّ يضمَن تقسـيم الحكـم السِّـياسيّ بين المستوَيات السّياسية المختلفة (مركزيّ وإقليميّ)، فهي نظامٌ مـن أنظمـة الحكـم يتشـكَّل تتعايَش معاً دون انفصال ودون وحدة»[2].

ويُعرِّفها الدّكتور (**محمد طه بدوي**) قائلاً بأنّ «الفِدراليّة تعني في مدلولها الواسع، ظاهرةٌ تُحرِّك الجماعات الإنسـانيّة المتميّـزة نحـو المجتمـع، بحركـةٍ تقدُّميّـةٍ تُـفضي إلى التَّوفيـق بـين اتّجاهَيْن متناقضَيْن بـين الحِـرص عـلى ذاتيَّتهـا (Autonomie) مـن ناحيـة، وبـين الشّـعور إلى تنظيم جماعيّ يشملها»[3].

وبالتّالي، يُمكِن أن نستنتج بأنَّ الدَّولة الفِدراليّة هي تلـك الدَّولـة الّتـي تتكـوَّن مـن عِـدَّةِ حكوماتٍ وسُلطاتٍ محلِّيّةٍ مستقلّةٍ، وتختلف عن بعضها بعضاً في عدّة أمور، وتتَّفق في البعض الآخر، أو تلك الدَّولة المقسَّمة إلى وحَداتٍ مستقلّةٍ إدارياً ويكـون لكـلّ إدارة مُسـتقلّةٍ سُـلطةٌ على قاطنيها ضمن محيطها الإداريّ، أو بعبارةٍ أخرى: تتكوَّن الـدُّول الفِدراليّـة مـن دَولتـين أو أكثر أو من إقليمَيْنِ أو أكثر، يكون لكلٍّ منهما نِظامُه الخاصّ، واستقلالُه الذَّاتيّ، مثـل أن يكـون لكلّ ولايةٍ أو إقليمٍ دُستورٌ خاصّ، وبرلمانٌ خاصّ، وحكومـةٌ خاصّـةٌ، وقـوانينُ خاصّـةٌ، وعسـكرٌ خاصّ، أو مَوارِدُ خاصّةٌ ولغةٌ خاصّةٌ بها.

(1) د. محمّد هماوندي، مرجع سابق، ص182.
(2) د. هكّار عبد الكريم فندي، مرجع سابق، ص13.
(3) د. محمّد هماوندي، مرجع سابق، ص183.

وهُناكَ مَنْ يَعرِّفُ الدَّولةَ الفِدراليّةَ بأنَّها «دولةٌ واحدةٌ، تتضمَّنُ كياناتٍ دُستوريّةً مُتعدِّدةً، لكلٍّ منها نظامُها القانونيُّ الخاصُّ واستقلالها الذّاتيّ، وتَخضع في مجموعها للدُّستور الفِدراليّ، بِاعتباره المُنشِىء لها والمُنظِّم لبِنائها القانونيّ والسِّياسيّ، وهي بِذَلِكَ نِظامٌ دُستوريٌّ وسياسيٌّ مُركَّبٌ»[1].

إنَّ مُصطلَح (الفِدراليّة) ليس بتعبيرٍ أو مُصطلَحٍ وَصفيٍّ، بل هو مُصطلَحٌ يدلُّ على «حكومةٍ مُتعدِّدة الطّبقات تجمع بين عناصر من الحُكم المشترك والحكم الذَّاتيّ الإقليميّ، وجَوهَر الفِدراليّة كمبدأ هو إدامة تَماسُكِ واتّحاد العناصر المكوَّنة للدَّولة الفِدراليّة مع الإبقاء على النِّظام اللّامركزي فيها، وهناك مُصطلَحان يتمُّ تداوُلُهما في هَذا المجال، وهُما قريبان من بعضهما بعضاً، ولكِن لا ينصرفان للمعنى نفسِه، وهُما: الفِدراليّة أو الاتّحاد الفِدراليّ، حَيثُ مُصطلَح الفِدراليّة يُشير إلى الجانب الفلسفيّ والإيديولوجيّ، أي المذهب الفِدراليّ. أمَّا الفَدْرلة أو الاتّحاد الفِدراليّ، فتُشير إلى إقامة وإنشاء النّظام الفِدراليّ»[2].

أمّا الدّكتور (**محمّد عمر مولود**)، فيُعرِّفها بأنَّها «تنظيمٌ سياسيٌّ ودُستوريٌّ داخليٌّ مركَّبٌ تخضَع بِمَوجبِه عدّة دول أعضاء أو ولايات إلى حكومة اتّحاديّة أعلى منها، ويَنطوي هَذا التَّنظيم على وجهَيْن، أحدُهُما خارجيٌّ حَيثُ يَظهرُ الاتّحاد كدَولةٍ واحدةٍ في مَيْدان السّيادة الخارجيّة، والثَّاني داخليٌّ يتَّسِم بتعدُّد الكيانات الدّستوريّة الّتي تتشارك حكومة الاتّحاد في مُمارسة السّيادة الدّاخليّة»[3]، خاصةً أنَّ اللّامركزيّة تتأثَّر بالفلسفة السّياسيّة للنِّظام السِّياسيّ القائم في الدّولة، إضافةً إلى تأثُّرِها بالعوامل المجتمعيّة الآتية.

(1) د. محمّد هماوندي، مرجع سابق، ص182.

(2) د. محمّد عمر مولود، **الفِدراليّة وإمكانيّة تطبيقها كنِظام سياسيّ (العِراق نموذجاً)**، المؤسَّسة الجامعيّة للدّراسات والنَّشر والتَّوزيع، 2009، ص27-28.

(3) د. محمّد عمر مولود، مرجع سابق، ص30.

«فاللّامركزية السّياسيّة تُعَدّ وسيلةً هامّةً لإعطاءِ الجماعاتِ العِرقيّـةِ والإقليميّـةِ المختلفـةِ الحكـمَ الـذّاتيَّ أو السَّـيطرة عـلى شُـؤونها الخاصّـة، حيـث إنّـه إذا كانـت الأقلّيّـات العِرقيّـة والإقليميّة المختلفة لها بعض الاستقلاليّة والقـدرة عـلى تحييـد بعـض شُـؤونها المحلّيّـة فـيما يتعلّق بالثَّقافة والتَّعليم والتَّنمية الاقتصاديّة، فإنَّها تشعر بأمانٍ أكثر، وتكـونُ أكـثر اسـتِعداداً لقبول سُلطة وشرعيّة الدَّولة الوطنيّة الكبرى»[1]، بِعَكس الاتّحاد المركـزيّ، فهـو «نظـامٌ تتنـازل بموجبه الدُّوَل الأعضاء عن سِيادَتها وجميـع سُـلطاتها إلى جهـازٍ مركـزيٍّ يتـوَلَّى تسـيير جميـع الشُّؤون الرَّئيسة كالسّياسة الخارجيّة والدّفاع الوَطنيّ والاقتصاد والتّجارة والصّناعة، وتَحـتفِظ ببعض الاختصاصات المحلّيّة الصَّرفة»[2].

وهُنا، لا غِنى عن ذِكر بعض الآراء الفقهيّـة الّتـي ميّـزت بـين الفِدراليّـة واللّامركزيّـة، وعلى رأسهم العلَّامة الكبير (**موريس هوريو** MauricemHaurio)، حَيثُ اعتبَر أنَّ لكـلٍّ منها وقائِعَ من نُظُمٍ مُختلفـة، «فالفِدراليّـة تُنـاقِض فكـرة وحـدة الدَّولـة، هـذه الوَحـدة تتأسَّس على وَحدة التَّشريع، ففي حـين إنَّ اللّامركزيّـة الإداريّـة لا تـكسِر هـذه الوَحـدة، نَجِدُ في الفِدراليّة تنوُّعاً في التَّشريعات، وعَديـداً مـن السّـيادات الثَّانويّـة أسـفل السّـيادة المشترَكة الّتي تنحصِر في مَوضوعاتٍ معيَّنةٍ، وأكثر وضوحاً يقول إنَّ الدَّولة الفِدراليّة، تُعَدُّ مُجتمَعاً وطنيّاً للدُّول، والّتـي تكـون فيـه الدَّولـة العُليـا مُنضَّـدةً عـلى الـدُّول المشـاركة، تَحتفِظ الأولى بجانبٍ هامٍّ من الحُقوق الإيجابيّة للسّيادة، وبِالذَّات كافّة حقوق السّيادة الخارجيّة بِوَجهٍ عامّ، فيما عدا بعض الحالات الاستثنائيّة، وأيضاً لهذه الدَّولة العُليا الحـقُّ في أن تُحدِّدَ اختصاصاتها بنفسها، وتبعاً لذلك تستطيع أن تصغِّر من اختصاصـات الـدُّول

(1) د. خالد سمارة الزّغبي، **تشكيل المجالس المحلّيّة وأثره على كفايتها** (دراسة مُقارَنة)، مُنشَأة المعارف، الإسكندريّة، ص55.

(2) د. محمّد عمر مولود، مرجع سابق، ص31.

الأعضاء، إمّا بواسطة التَّشريع الفِدراليّ أو بوَاسطة التَّحوير الفِدرالي»[1].

كذلك اعتبَرَ العلّامة (**ليون دُوغوِي** Leon Duguit) أنّ «الفِدراليّة تَختلِفُ عن اللّامركزيّة بأنَّه في كلّ دَولةٍ فِدراليّة، وعلى نفس الإقليم مَجموعتان من الحكّام، المجموعة الأولى تضمّ الحُكّام، والمجموعة الثّانية تضمّ الحكّام المحلِّيّين، الأولى للدَّولة الفِدراليّة، والمجموعة الثّانية للدُّول الأعضاء. وأكثر من ذلك يقول أنّ في الدُّوَل الفِدراليّة، تُوجَد مجموعاتٌ مختلفةٌ من الحكّام الّذين يُمارِسُون امتيازات السُّلطة الحاكمة على نفس الإقليم، ومع نفس الرَّعايا في هذه الدُّول يُوجَد جانبٌ من الحكّام الّذين يتخلّون عن جزءٍ من الامتيازات الحكوميّة، وبِهَذه الوسيلة تتأسَّس على نفس الإقليم مجموعةٌ جديدةٌ من الحُكّام»[2].

أمَّا بالنّسبة إلى موقف الفقه الَّذي يُعالِج مشكلة الفِدراليّة في إطار مشكلة المركزيّة

(1) د. محمّد أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص101-102

(2) د. محمّد أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 104-105.

كذلك سار على الخطى نفسها الفقيه السّويسريّ (**بوريل** Borel)، وأيضاً ساهمت نظريّة عن الدَّولة الفِدراليّة، بنصيب كبير في توضيح بعض الجوانب القانونية عن حقيقة هذه الدولة، ومكوناتها الأساسية. وفيما يلي عرضٌ موجزٌ لهذه النَّظريّة: «لدى صاحب هذه النَّظريّة الدَّولة كيانٌ عضويٌّ يتمتّع بالشّخصيّة العامّة. هذا الكيان يكون مركّباً من أعضاء، الّذين يظهر عن طريقهم هؤلاء الأعضاء، إمّا أن يكونوا أشخاصاً منعزلين، أو مجمَّعين في مجموعاتٍ من الأفراد، وإمّا -أخيراً- هيئةً منظَّمة. بإيجاز، يقول (بوريل) أنّ الدَّولة الفِدراليّة يُمكِن تعريفها بأنّها الدَّولة الّتي يُخوَّل للجماعات العامّة الدّاخليّة الأدنى بعضٌ من المشاركة في تكوين الإرادة العامّة ذات السّيادة. وبِمَوجِب هذه المشاركة، تكتسِب هذه الجماعات العامّة الأدنى صفة العضويّة في الدَّولة الفدراليّة، وفي الوقت نفسه تُمَيِّزُها هذه المشاركة عن الجماعات العامّة في الدُّوَل الموحَّدة كالأقاليم» (نقلاً عن مرجع د. محمّد أحمد إسماعيل المذكور سابقاً، ص107-108).

واللّامركزيّة، وعلى رأسها: الفقيه (**كِلسِن** Kelsen)، ومن خلال تحليله لاحَظْنا «مدى الاتّساع الّذي أعطاه) كِلسِن (لقضية اللّامركزيّة، من حيث جعلها مبدأً أساسيًّا لتنظيم مُختلَف الجماعات القانونيّة، منذ الجماعة البسيطة المشكَّلة وفق عقد من عقود القانون الخاص، وحتّى الجماعة الدّوليّة العالميّة عبر جماعات أخرى وسيطة، كالإقليم والدَّولة العضو والدَّولة الفِدراليّة وكونفدراليّة الدُّوَل، وقد قسَّمَ (كِلسِن) الجماعات القانونيّة بِحَسَب درجتها في اللّامركزيّة إلى عدّة أقسام، من بينها: الدَّولة الفِدراليّة والدُّول الأعضاء في الدَّولة الفِدراليّة الّتي جاءَت في الدَّرجة الثّالثة سبقَتْها البلاد ولحِقَتها كونفدراليّة الدولة. ووَفقاً لهذه النّظريّة، فإنّ الدَّولة الفِدراليّة والدُّوَل الأعضاء في الدَّولة الفِدرالية، ينـدَرِجان في الشَّكل الثّالث للّامركزيّة الّذي يكون مَوصوفاً بصفتَيْن، أوّلها: الذّاتيّة الدّستوريّة، فاللّامركزيّة لا تتَّسع فقط إلى التَّنفيذ وإلى التَّشريع العاديّ، وإنّما أيضاً إلى التَّشريع الدّستوريّ»[1].

أمَّا نظريّة Mouskhely، فقد كانت نقطة البداية في هذه النَّظريّة أنَّ هُناك رباطاً بين فكرة الفِدراليّة واللّامركزيّة من حيث إنّ الفِدراليّة ليسَتْ إلّا لامركزيَّةً أكثرَ تعقيداً، ومن درجةٍ أكثَر علوّاً عن تلك اللّامركزيّة في الدَّولة البسيطة. «وبالنِّسبة له، هناك ثلاث درَجاتٍ في اللّامركزيّة تتوافَق مع أشكالٍ ثلاثةٍ من اللّامركزيّة، هي: 1- لامركزيّة إداريّة؛ 2-لامركزيّة إقليميّة - إقليم مستقلّ - إقليم؛ 3- لامركزيّة فِدراليّة - دولة عضو. الصِّفات الجوهريّة لكلّ لامركزيّةٍ وَفقاً لهذه النَّظريّة تتلخَّص في صفتَيْن: الصِّفة الأولى بعض الاستقلال للسُّلطات المحلّيّة إزاء السُّلطات المركزيّة، وهذا الاستقلال لا يكون مُنجَزاً في الغالب عن طريق انتخاب هذه السُّلطات من ذوي الشَّأن أنفسهم.

(1) د. محمّد أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص161-162.

والصِّفة الثّانية هي قِسمةٌ معيَّنةٌ للاختصاصات بين الأجهِزة المحلِّيّة، والأجهزة المركزيّة، وتتنوَّع كتلة السُّلطات الّتي تَحوزُها الجماعات العامّة ذات اللّامركزيّة المختلفة بحسَبِ درَجتها في اللّامركزيّة»[1].

وتتميَّز هذه التَّركيبة «التَّناضُديّة للدَّولة الفِدراليّة عن الدَّولة الموحَّدة أو البسيطة اللّامركزيّة، فالدُّوَيلات تمتلك استقلاليَّتها ومركزَها السَّابق على انضمامها إلى الفِدراليّة. وانضمامها إلى هذه الأخيرة لا يَستتبِع ذَوبانُها كلِّيّاً، بل بعضاً من التّكامل والاندماج مع دُوَلٍ أُخرى منفصلةٍ أو شبه متَّصلة، لأنَّها تروم عَلاقةً اتّحاديّةً على عكس اللّامركزيّة الّتي تفترض تحلُّلاً وانبِساطاً في وشائج النِّظام الوَحدَوِيّ»[2].

وبالعودة إلى الفِدراليَّة في العراق، فإنَّه يتمّ تطبيقها بالتَّزامن مع اللّامركزيّة الإداريّة، «وغالباً ما يتمّ الخَلط فيما بينهما على صعيد التَّنظيم القانونيّ، وعلى صعيد التَّطبيق الواقعيّ، وهو الأمر الّذي حصَل في العراق، وانعكسَ تأثير ذلك على تَداخُل الاختصاصات بين الحكومة المركزيّة والسُّلطات الإقليميّة والمحلّيّة، أي: الإقليم والمحافظات. وعلى الرَّغم من ذلك، فإنَّ اللّامركزيّة الإداريّة تجِد أساسَها القانونيَّ الأسمى في دستور الدَّولة الاتّحاديّ والقوانين الأساسيّة»[3].

ومن مُجمَل ما تقدَّم، يُمكِن القَولُ إنَّ الفِدراليّة في العِراق «لن تنجح إلّا في حال وجود جملةٍ من المُستلزَمات، منها: بناء ثقافة سياسيّة مُساهِمة تقوم على تقبُّل الآخر

(1) د. محمّد أحمد إسماعيل، المرجع السَّابق نفسه، ص162.

(2) د. أحمد سرحال، مرجع سابق، ص43.

(3) د. عامر إبراهيم أحمد الشّمريّ، **الإدارة اللّامركزيّة الإقليميّة في القانون العراقيّ: دراسة مُقارَنة مع القانون الإماراتيّ**، منشورات زين الحقوقيّة، بيروت، 2013، ص121.

والحِوار معه، وتعزيز مبدأ احترام المؤسَّسات الدّستوريّة، واحترام التّعدّد الاجتماعيّ والنَّظر إلى التَّنوُّع المذهبيّ والدِّينيّ والقَوميّ على أنّه ظاهرةٌ صحِّيّةٌ وطبيعيّةٌ، وتعزيز الانتماء إلى هويّة مُوَحَّدة وليسَتْ هويّة التّكوينات الاجتماعيّة الفرعيّة عِرقيّةً كانت أَم مذهبيّةً أَم عشائريّةً، وقيام منظَّمات مُجتمَعٍ مدنيٍّ ناشطة تضطلِع بِدَوْرها في عمليّة التَّحوُّل الدِّيمقراطيّ»[1].

وخُلاصة القول، فإنَّ الفِدراليّة هي استقلالٌ ذاتيٌّ أو داخليٌّ ضمن حدودِ دَولةٍ معيَّنةٍ مع احتفاظ الكيانات المتعدِّدة بِهُويَّتها الخاصّة من حيث التّكوين الاجتماعيّ أو الحدود الدِّيموغرافيّة أو اللُّغة أو الثَّقافة أو الدّين، إلى جانب مشاركتها الفعَّالة في صياغة الدَّساتير، ومن ثَمَّ صُنع السِّياسات والرَّقابات، وبالتَّالي: تُقسَّم السُّلطات بين السُّلطة الأعلى (أي: المركزيّة) وبَين وحَداتٍ حكوميّةٍ أصغَر، ولكِنَّ هذا التّفاعُل والتَّضامن بالرَّغم من الاستقلاليّة لا يُحقِّق مبتغاه إذا لم تضَع الدَّولة مخطَّطاً تعرض فيه الأسباب الّتي أدَّت إلى هذا التَّدَهْوُر والانفصال، أي الإضاءة على المشاكل قبل الحقوق، والتَّطلُّع على رغبات السّكّان قبل فرض القوانين.

ولكن هل هذا يعني أنّ اللّامركزيّة السِّياسيّة لا تتمتَّع بِمَزايا؟ ماذا عن مَزايا اللّامركزيّة السّياسيّة؟ وماذا عن مشاكلها؟ سوف نُعالِج هذه النّقطة، ونُقيِّم كِلا البندَيْن لعلَّنا نصل من خِلالها إلى بادرةٍ نَنطلِقُ منها في المستقبل القريب تَفتَح لنا آفاقاً نُعالِج فيها موضوعَ اللّامركزيّة في العِراق على نَحوٍ يَليقُ بحقوقِ الإنسان والعيش المشترك.

تَهدِفُ اللّامركزيّة السِّياسيّة إلى إعطاءِ المواطنين أو مُمثِّليهم المنتخَبِين المزيدَ من

(1) د. بلند إبراهيم حسين شالي، **العلاقة بين الحكومة الاتّحاديّة والحكومات المحلّيّة في النُّظم الفِدراليّة**، مركز كردستان للدّراسات الاستراتيجيّة، السّليمانيّة، 2014، ص25.

السُّلطات في صُنع القَرار العام، فهي تَفترِض أنّ القرارات الّتي تتمّ من خِلالِ المشاركة الواسعة سوف تكون أفضلَ وأكثَرَ ارتباطاً بالمصالح المتنوِّعة في المجتمع من تلك الّتي تتمّ عن طريق الحكومة المركزيّة، ويسمح أسلوب الانتخاب للمواطنين بأن يَعرِفُوا أكثَر عن مُمثِّليهم السِّياسيِّين، كما يُتيح للأعضاء والموظَّفين المُنتخَبِين بأن يَعرفوا بشكلٍ أفضلَ حاجاتِ ورَغباتِ دَوائرهم، وقد تمَّ تبنِّي أسلوب الانتخاب «كوَسيلةٍ لتَشكيل المجالس المحلِّيّة واختيار أعضائها في العديد من الدَّول، بعد أن كان يتمّ ذلك عن طريق التّعيين»[1].

وتُعتبَرُ الفِدراليّة حلًّا مقبولاً لمشكلة التَّعايش الّتي تُعاني منها المجتمَعات ذات الطَّوائف المتعدِّدة، ولا سِيَّما تلك المتعدِّدة في قوميَّاتها والأديان، كما تبرُزُ كفُوّةٍ اقتصاديّةٍ وسياسيّةٍ، ولكنَّ هذه المطالب لا تتحقَّقُ إلَّا باعتماد خطّةٍ مُحكَمةٍ تُعالِج جميعَ جَوانِب المجتمع تحرُصُ فيها على التَّوازن بين بعضها بعضاً، خاصةً «أنّ طبيعة التَّنوُّع القوميّ والتَّعدُّديّة اللُّغويّة والدِّينيّة والمذهبيّة في الدَّولة، تتَّجِه نحو الأخذ بهذا الأسلوب في النُّظم الدِّيمقراطيّة بطبيعة الحال، ويتضمَّن ذلِك الاتِّجاه معالجاتٍ تَهدُف إلى تَعزيزِ وَحدةِ الدَّولة»[2].

فمن ناحية الإيجابيّات، هي أولاً صيغةٌ حلٍّ لمشكلة القوميّات والمشكلة الطّائفيّة. إنَّ تعَدُّدَ القوميّات واختلافها في المجتمعات السّياسيّة الّتي تقوم في بنيانها السّياسيّ

(1) د. ساشا العلو، مرجع سابق، ص26.

(2) د. أكرم الياسري، **اللّامركزيّة: مفهومها، مزاياها وعيوبها، والعوامل المؤثّرة في تطبيقها**، مركز الفرات للتَّنمية والدّراسات الاستراتيجيّة، العراق، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.fcdrs.com/derasat، تاريخ الزيارة: 2018/1/15.

والقانونيّ على وحدة السُّلطة إنّما يكـون مصـدَراً للاضـطرابات والمشـاكل، وعائِقـاً يَحُـولُ دُون تطوُّر هذه المجتمعات ونموّها واستقرارها.

فعادةً ما تكون السُّلطة محصورةً في الدَّولـة الموحَّـدة في يَـدٍ معيَّنـةٍ تَطغـى عـلى الغـير، وتنفرد بالنُّفوذ والسُّلطة، وتميل إلى تعزيز وجودها وتدعيم هَيْمَنتها عـلى حسـاب القوميّـات الأخرى، وقد اتَّجهَتْ بلـدانٌ كثـيرةٌ تضـمُّ مجتمعاتهـا خَليطـاً مـن القَوميّـات المتعـدِّدة، نحـو: اعتناق النِّظام الفِدراليّ الّذي وَجدَتْ فيه حلاًّ لمشاكلها يدرَأُ عنها خطَرُ التَّفكُّك ويَحفظ وحدة الدَّولة في إطارِ بنيانٍ سياسيٍّ مُركَّبٍ.

«وبالنِّسبةِ إلى الجماعات الّتي تضمّ طوائِفَ متباينةً في مُعتقَداتها الدِّينيّة والمذهبيّة، نجد أنَّ الطَّوائف في الدُّول الموحَّدة تـبرزُ ككيانـاتٍ اجتماعيّـةٍ قائمـةٍ بِـذاتها تتمتَّـعُ بسُـلطةٍ أدبيّـةٍ ومعنويّةٍ وحتّى تشريعيّةٍ، وقد تتجاوَز النِّطاق الدِّينيّ والإيمانيّ إلى النِّطـاق السِّـياسيّ وتُنـافِسُ سُلطةَ الدَّولة وسِيادتها على شعبها، وتقِف كجسـمٍ وَسـيطٍ بَـينَ الدَّولـة والفَـرد، وتَحُـولُ دُون التَّعاطي بينهما بشكل مباشر، هذا فَضلاً عن التَّنافُس الحادّ والصِّراع العنيف الّـذي قَـد ينشـأ بينَ الطَّوائف في سبيل الهَيْمَنة على مؤسَّساتِ الدَّولةِ واحتكار السُّلطة»[1].

كذلك، تتضمَّن النّقطة الثّانية خاصّيّة تميّز اللّامركزيّة السّياسيّة، وهـي «توزيـع السُّـلطات التَّشريعيّة والتَّنفيذيّة بين الحكومة المركزيّة والحكومات المحلّيّة، وهُوَ يُعَدُّ أسلوباً في التَّنظـيم الدّستوريّ للدَّولة، بحيث تكون العلاقة بين السُّـلطة المركزيّـة والسُّـلطة المحلّيّـة علاقـةً ندِّيّـةً وتكافُئِيَّةً، حيثُ تُعتبَر مسـألة توزيـع الاختصاصـات مـن المسـائل الهامّـة في النّظـام القـانونيّ للدَّولة، لعَلاقاتها الوثيقة في تحديد العَلاقات القانونيّة والسّياسيّة بينهما»[2].

(1) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص211-212.

(2) د. عامر إبراهيم أحمد الشّمري، مرجع سابق، ص173-175.

وتجدُرُ الإشارة هنا إلى أنّ الدُّستور الفِدراليَّ يُعَدُّ الرَّابط بين مجموعة من الكِياناتِ لتُشكِّل الدُّوَل الفِدراليّة. لذلك، فإنَّ الدُّستورَ هو الَّذي يَرسُمُ سِيَرَ السُّلطات وتَقاسُـمَها مـا بـين المركـز والأقاليم، وأعقَدُ ما يُواجِهُ الدُّوَل الفِدراليّة عند تشكيلها وأثناء ممارستها وظائفها، هو: كيفيَّـة توزيع الاختصاصات فيما بين المركز والأقاليم، «وهَذِه أهمّ وأخطَر المهامّ الّتي تُواجِهُ الدُّسـتور الفِدراليّ. ولَعلَّ التَّبايُنَ والاختلاف في توزيع الاختصاص بينَ المركز والأقاليم من دولةٍ إلى أُخرى، يعودان إلى طُرُقِ نَشْأة تلك الـدُّول، فالـدُّول الّتـي نشَـأتْ بِـ «التَّفكُّـك» تسـعى نحـو تعزيـز صلاحيّات السُّلطة المركزيّة على حساب الولايات. أمَّا الدُّول النَّاشئة بطريقة «الضَّـمّ»، فتتَّجِـه نحو تعزيز اختصاصات الولايات على حساب السُّلطة المركزيّة. لـذلك، ففـي الـدُّول الفِدراليّـة يُوجَدُ دُستورٌ مركزيٌّ جامعٌ لجميع الولايات، ودساتير تخُصُّ كلَّ ولايةٍ أو إقليم»[1].

أمَّا النّقطة الثّالثة، فهي تُعتبَر من النّاحية الاقتصـاديّة «قـوَّةً اقتصـاديّةً وسياسـيّةً، حيث إنَّ التَّطوُّرَ العِلميَّ الحديثَ والمُشكلاتِ الاجتماعيّة والأزَمات الاقتصاديّة الضَّيّقة

(1) «ينبغي التَّمييزُ هُنا بين التّفكُّك والضَّمّ: تنشأ الدُّول الفِدراليّة من تفكُّكِ دَولةٍ بسيطةٍ يُعـاني سـكّانها من بعض المشكلات (اجتماعيّة، سياسيّة، اقتصاديّة)، فتقوم الدَّولة بتحويل شكلها من دولةٍ بسـيطةٍ إلى دَولةٍ مركَّبةٍ فِدراليّةٍ، عن طريق تقسيم الـبلاد إلى ولايـات، وتَبنـي النّظـام الفِـدراليّ، ومِـن الـدُّوَل الّتـي نشأت بهذه الطّريقة: الهند، المكسيك، البرازيل، الأرجنتين، العِراق. أمّا الضَّمُّ (أو الانضمام)، فهو طريقة لنشأة الدُّوَل الفِدراليّة، حيث تقوم دولتان أو أكثر بالتَّنازُل عن بعض سُلطاتِها الدّاخليّة، وعـن سـيادتها الخارجيّة، ثمَّ تتوحَّد ثانية لتكوِّن الدَّولة الفِدراليّـة عـلى أسـاس الدّسـتور الفِـدراليّ، ومـن الـدُّول الّتـي نشأت بهذه الطّريقة: الولايات المتّحدة الأمريكيّة، سويسرا، ألمانيا، الإمارات العربيّـة المتّحـدة وغيرهـا». عبد الحميد العواك، **الوظـائف الدّسـتوريّة والتّشريعيّـة والقضـائيّة بحسـب أنمـاط اللّامركزيّـة**، حـول المركزية واللّامركزيّة في سوريا: بين النَّظريّة والتَّطبيق، إعداد مجموعـة مـن البـاحثين، الكتـاب السَّـنويّ الرّابع، 2018، ص64.

جعلَتْ الدُّوَل الصَّغيرة عاجزةً بإمكانيّاتها الذَّاتيّة الضَّعيفة عن مُجابَهة نتائجها وذيولها، كما أنّ الحروب العديدة الّتي خاضَتْها الشُّعوبُ عَبرَ التَّاريخ وتعرُّضها الدَّائم إلى أطماع الدُّول القويّة طرَحا قضيّة المحافظة على وجودها وأمنها واستقلالها»[1].

وفي المقابل، هُناكَ مَخاطِرُ في تطبيق اللّامركزيّة السِّياسيّة، حيث يُلاحِظُ في هذا الصَّدد أنّ عدمَ الاستقرارِ السِّياسيِّ ومَخاوِفَ التَّفتُّتِ القوميِّ والطَّائفي، تُمثِّلُ أكبرَ الهواجس الّتي تُعاني منها الدُّوَل النّامية، وهذا النَّقص في القدرة نُتَرجِمُه دائماً في المحاكاة والتَّقليد والتَّبعيّة لأنظِمة الدُّوَلِ كفرنسا وغيرها. وغالباً، «ما يتوقَّفُ ذلِكَ الأمرُ على مُستَوى الوعيِ القانونيِّ والسِّياسيِّ للمواطنين، ودرجةِ اعتماد الوسائل الدِّيمقراطيّةِ الحقيقيّةِ في الدَّولة، كما يتأثَّرُ أُسلوبُها أيضاً بِظُروفِها الاجتماعيّةِ والاقتصاديّةِ والسِّياسيّةِ»[2].

ونحن نرى أنَّه على الرَّغمِ من الإيجابيّاتِ الّتي تُقدِّمُها الفِدراليّة إلّا أنَّها تُكرِّسُ الانقسامَ وتُشجِّعُ على الانفصال، وهذا ما فعَلَتْهُ الفِدراليّةُ اليَوم في العِراق، حيث إنَّ الفِدراليّة أو اللّامركزيّة السِّياسيّة «تُكرِّسُ الوجودَ المُنعزِلَ للقَوميّات والطَّوائف الدِّينيّة الّتي يتألَّف منها المجتمَعُ السِّياسيّ الواحد، فتترك لكلِّ قَوميّةٍ أو طائفةٍ أو جماعةٍ عُنصريّةٍ أو لُغَويّةٍ مُعيَّنةٍ أن تنمو وتتطوَّر وَفقاً لعاداتها الخاصّة وتقاليدها المميَّزة ضِمْنَ أُطُرِها الجُغرافيّة، وباستقلالٍ عن جيرانِها، بِحَيثُ تَقوى النِّزاعاتُ القَوميّةُ والتَّمايُزاتُ الاجتماعيّةُ وتتوَزَّعُ الاتِّجاهات الفكريّة، مِمّا يُؤدّي إلى تعميقِ الرُّوحِ الانقساميّةِ وإلهابِ المَشاعِرِ والحَساسيّاتِ القَوميّةِ وتَفضيلِ المصالحِ الإقليميّةِ على المصالحِ الوَطنيّة، الأمرُ الَّذي يَقضي على وحدة الهدف ويُزعزِع أركانَ الدَّولة»[3]، فكَيفَ لدَولةٍ أن تستمِرَّ

(1) د. خالد قباني، مرجع سابق، ص213-214.

(2) د. سليمان محمّد الطّماوي، مرجع سابق، ص51.

(3) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص215.

وتَمضي، وهي تتجزّأُ طائفيّاً ومذهبيّاً؟! فالفِدراليّةُ ونِظامُ اللّامركزيّة السِّياسيّةُ ينطوِيان إذَنْ على بذورِ تقسيمِه ويُشجّعان الحركات الانفصاليّة، ويُشكّلان بالتّالي خطَراً على وَحدةِ الدَّولة والمجتمعِ لا سِيَّما إذا جاءَ نتيجةً لتَفكُّكِ دَولةٍ مُوحَّدةٍ، لكِنَّهُ في الحقيقةِ سِلاحٌ ذُو حدَّيْن: هُوَ نِظامٌ تَوحيديٌّ إذا ما كان نتيجةَ اتّحاد دُوَلٍ مستقلّةٍ وسيِّدةٍ في دَولةٍ اتّحاديّة، وَهَذا هو جَوهرُ النّظام، وهذا هو مَسارُه الطَّبيعيّ، وهو نظامٌ تقسيميٌّ إذا أخذَ اتّجاهاً مُعاكِساً وانطلَقَ من التَّوحيدِ إلى التفكُّك، أي: إذا ما كان نتيجة تفجُّر دولةٍ مُوَحَّدةٍ إلى دُوَيلاتٍ متعدِّدةٍ، والّتي لا تلبث في نهاية الأمر أن تتَّجِه بفعل الصِّراع القَوميّ والدِّينيّ والثّقافيّ إلى الاستقلال التّامّ»[1].

وهنا، يجب العودة إلى «النَّوايا الحقيقةِ للقُوى السِّياسيّة الّتي يُجسِّدُها واضِعُو أحكام وقَواعِد الدُّستور الاتّحاديّ فيما يتعلَّق بتقوية أو إضعاف سُلطة الاتّحاد، والأمر نفسه ينسحِبُ على دُستورِ الإقليم، فهذا ينسحِبُ على مستوى الثِّقةِ والتَّعاوُن بين القُوى السِّياسيّة الفاعلة والمؤثِّرة في الدَّولة»[2]، حَيثُ إنّه وعلى سبيل المثال إذا نشأ الاتّحاد الفِدراليّ نفسه نتيجةً لانضمام عدَّة دُوَلٍ مُستقِلّةٍ عِندئذٍ سَيكونُ تَوزيعُ الاختِصاصاتِ لصالحِ تَوسيع اختصاصات حكومات الوحدات الإقليميّة المكوَّنة للاتّحاد، وذلك لأنّ تلك الوحَدات تحرصُ على الحصول على أكبر قَدْرٍ مُمكِنٍ من الاستقلال وتعزيز كيانها وسِيادَتها الدّاخليّة. أمَّا الاتّحاد الفِدراليّ الّذي ينشَأ نتيجةً لتفكُّك دَولةٍ مُوَحَّدةٍ، فيكون اتّجاه المُشرِّع فيه نحوَ تَوسيع اختِصاصات الحكومة المركزيّة على اعتبار أنّها كانت تمتلك كلّ الاختصاصات قبل تفكُّكِها وتُحوِّلها إلى الاتّحاد الفِدراليّ»[3]، وبِالتَّالي فَإنَّ النّظام

(1) د. خالد قبّاني، المرجع السابق نفسه، ص216.

(2) د. عامر إبراهيم أحمد الشمّريّ، مرجع سابق، ص173-175.

(3) د. محمد الهماوندي، مرجع سابق، ص178.

الفِدراليّ «ليسَ حَلًّا لمُعجِزةٍ ولا صيغة مُطلَقة، وهُوَ لا يُناسِبُ دائماً المجتمعات متعدِّدة الطّوائف الّتي عادةً ما تكون غير موزَّعةً توزيعاً جغرافيّاً متعادِلاً على المناطق والأقاليم، وبالتَّالي فإنَّه لا يُناسِبُ كُلَّ الشُّعوب، وقد لا يكون حلّاً مثاليًّا لكلّ المجتمَعاتِ السّياسيّة»[1].

ومن سلبيَّاتها أيضاً: قابِليَّتُها للتَّحوُّل بفعل الممارسة، فاللّامركزيّة السّياسيّة أو الفِدراليّة قد لا تكونُ صيغةً ثابتةً، لأنّها تحمل في داخلها بُذورَ التَّحوُّلِ والانهيار، ذلك أنّها ليست سِوى صيغةٍ توفيقيّةٍ بَين تيَّارَيْن: تيّار الوحدة، وتيّار الانفصال.

فضلاً عن ذلك، فإنّ «مُقتضَيات العصر تُحتِّم التَّحوُّلَ التَّدريجيَّ عن الفِدراليّة وأُسُسِها وقواعِدِها المعروفة إلى الوَحْدة. وبِقَدْر ما تقوى وتنمو عوامِلُ الانفصال ودَوافِعُه بِقَدرِ ما تقوى بالمقابل السُّلطة المركزيّة ويتَّجه الحُكم في الدَّولة إلى نوعٍ من المركزيّة السّياسيّة شديدة الوَطأة، على حِساب سُلطات الدُّوَل المتَّحدة واستقلاليَّتها، وبالتَّالي فإنَّ ذلِك يُؤدِّي مع الوقت إلى إضعاف الدُّوَل المتَّحِدة وتُحوِّلُها شيئاً فشيئاً إلى نَوعٍ من المناطق أو المقاطعات اللّامركزيّة، فينهار بالتَّالي ركنٌ أساسيٌّ من الأركان الّتي تقوم عليها اللّامركزيّة السِّياسيّة، وهذا ما تشهَدُه الأنظِمَة الفِدراليّة في عصرِنا الحاضر»[2].

لذلك، يَرى البَعضُ أنَّ هذهِ الطَّريقة غيرُ عمليَّةٍ ومُعِيبَةٍ، «وذلك لأنّ توزيع الاختصاصات بِمَوجبِه لن يكون شامِلاً، مهما كانَ دقيقاً، لأنَّه سَريعاً ما تَستجِدُّ مَسائِلُ لم يتناوَلْها الدُّستور الاتّحاديّ بالتَّنظيم، ممَّا يكونُ سَبباً في إثارة المُشكِلات، والمُناقَشات، والتَّساؤلات، عمّا إذا كانت تلك الأمور الجديدة من اختصاصِ الحكومة المركزيّة أو

(1) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص216.

(2) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص216.

حكومات الأقاليم أو الولايات»[1].

وإذا ألقَيْنا نَظرةً إلى الدُّوَل الّتي تبنَّتْ صِيغةَ اللّامركزيّة السّياسيّة، لوَجَدْنا أنَّها في الوَقتِ الَّذي نشَأت فيه، هي غيرُ ما هي عليه اليوم، وهي في الدُّستور غير ما تَظهَر في الممارسة، فالرّكن الأساسيّ لقيام الدَّولة الاتّحادية هو استقلال الدَّول الأعضاء المكوَّنة لها[2].

الفرع الثَّاني

معايير تمييز اللّامركزيّة الإداريّة عن الفِدراليّة

ينبغي التَّمييزُ بين اللّامركزيّة الإداريّة والفِدراليّة، فالفِدراليّة تعني «وجود عِدّة مُستوَياتٍ للقَرار، أحدُها مركزيّ، وثانيها إقليميّ أساساً، وثالثها محلّيّ... وربّما مستوى رابع أو أكثر، كما في الولايات المتَّحدة، سلطات لها صلاحيّاتٌ يُحدِّدها الدُّستور،

(1) د. محمّد الهماوندي، مرجع سابق، ص185-186.

(2) فعلى سبيل المثال: «ما جاء في دستور فيلادلفيا لسنة 1787 الّذي كانَ في أساس نشأة دولة الولايات المتَّحدة الأميركيّة، كان يقوم على دعامة الاستقلال الذّاتيّ للدّول الأعضاء من جهة، وعلى تقييد صلاحيّات السُّلطة المركزيّة أو الدَّولة الاتّحاديّة من جهة ثانية، وهَذا ما حَدا بالدُّول الثّلاث عشرة المتحالفة إلى القبول بالدَّولة الجديدة، ولكنَّ الولايات المتّحدة تظهر اليوم كدَولةٍ موحَّدةٍ ذات صلةٍ مركزيةٍ شديدة الوطأة تتناول صلاحيّاتها مختلف شؤون البلاد، بحيث أصبحَتْ صلاحيّات الدَّول الاعضاء تأتي في المرتبة الثّانية، أو على الأقل، على هامِش صلاحيّات الحكومة المركزيّة، حتّى إنَّ بعض الكتّاب الأميركيّين أصبحَ يَعتبِر الدُّوَل الأعضاء أشبهَ بالمقاطعات في الدَّولة البسيطة الموحَّدة، وهذه أصبحَتْ حال أكثر الدُّول العَريقة بتبنّيها لصيغة اللّامركزيّة السّياسيّة كسويسرا وألمانيا، حيث طغَتْ فيها سُلطة الدَّولة المركزيّة على سُلطات وصلاحيّات الدَّول الأعضاء». (خالد قبّاني، مرجع سابق، ص216).

تتقاسم فيما بينها السُّلطة والسّيادة، وتأخذ أشكالاً مُختلِفةً، تتراوَح بين الكونفِدراليّة، حَيثُ منسوب المركزيّة صفر أو ما يُقارِب الصِّفر، والفِدراليّة حيث منسوبُ المركزيّة يَختلِفُ من حالةٍ إلى أخرى، فسويسرا هي أقرَبُ إلى نِظامٍ كونفِدراليٍّ منهُ إلى نظامٍ فِدراليّ، لكنَّها تنحو منذ نهاياتِ القرن التَّاسع عشر نحو مزيدٍ من المركزية، وكندا هي أقرب إلى نظامٍ فِدراليٍّ منه إلى نظامٍ كونفِدراليّ. أمّا الولايات المتَّحدة، فإنَّها في مَوقعٍ وَسَطيٍّ بينَ الحالتَين»[1].

ويرى فُقَهاء القانون العامّ بِأنَّ هُناكَ اختلافاً حول المدى القائم بين اللّامركزيّة السّياسيّة متجسِّدةً بالفِدراليّة وبين اللّامركزيّة الإداريّة، وعلَيْه فإنَّنا سنَعرضُ فيما يلي لهذا الخلاف التَّقليديّ حول طبيعة الفرق بين النّظامين، بمعنى: هل الفَرقُ بينهما في **المدى والدَّرجة**؟ أم إنَّه فرقٌ في **الطَّبيعة والجوهر**؟ وقد انقسَم الفِقهُ في هَذا الصَّددِ إلى قِسمَيْن مُتبايِنَيْن:

أولاً: معيار الفَرق في الدَّرجة والمدى

اعتبَرَ الاتّجاه الأوّل والَّذي اعتمَد معيار الفَرق في الدَّرجة والمدى، ويرى أنصار هذا الاتّجاه وعلى رأسِهم: الأستاذ النَّمساويّ (كلسن)، إلى أنّ «الفارِقَ بين اللّامركزيّة السِّياسيّة واللّامركزيّة الإداريّة هو فارِقٌ في الدَّرجة والمدى، وليس فارقاً في الطَّبيعة والجوهر، وذلك على أساس أنَّهما مَظهران لِفكرةٍ واحدةٍ، هي: اللّامركزيّة بما تعنيه من تعدُّد في مراكز السُّلطة، وذلك بتَوزيعِها بين هَيئاتٍ مُستقِلّةٍ، فإذا تَناوَل هذا التَّوزيعُ الوظيفةَ الإداريّةَ كُنّا أمام لامركزيّةٍ إداريّةٍ، وإذا امتدَّ إلى سُلطة الحكم، أي السُّلطة السّياسيّة، كُنّا بِصَددِ لامركزيّة سياسيّة»[2].

---

(1) د. الأمير وليد الأيّوبيّ، **اللّامركزيّة الإداريّة (رؤية سياسيّة لتنمية إداريّة استراتيجيّة)**، المؤسَّسة الحديثة للكتاب، الطّبعة الأولى، 2017، ص32-33.

(2) د. حسين عثمان محمّد، مرجع سابق، ص365.

وإذا كانت اللّامركزيّة الإداريّة تعني في مُجمَلها، توزيع الوظيفة الإداريّة بين السُّلطة المركزيّة الموجودة في العاصمة، والهيئات الأخرى المحلّيّة أو المرفقيّة، «فإنَّ مفهوم التَّوزيع يبقى في دائرةٍ مُباشَرةِ الوَظيفة الإداريّة، فهُوَ نظامٌ إداريٌّ لا يتعلَّق بنظام الحكم السّياسيّ أو شكل الدَّولة، فكما يُمكِن إعماله في الدَّولة البسيطة الموحَّدة، يُمكِن إعمالُه في الدَّولة الاتّحاديّة أيضاً»[1].

أمَّا «نظام الاتِّحاد الفِدرالي، فيقرِّرُ للأقاليم قِسْطاً وافِراً مِن مَظاهِر السِّيادةِ الدَّاخليّةِ إلى جانب الدَّولة الاتّحاديَّة، فهو يتعلَّق والحالة هذه بالحكم السِّياسيّ في الدُّول المركّبة، الّذي يعمل على توزيع الوظيفة السِّياسيّة في الدَّولة على سُلطات عامّة اتّحاديّة وأخرى سُلطات محلِّيّة خاصّة بكلّ ولاية أو إقليم على حِدَة»[2].

ومن أنصار هذا الاتّجاه أيضاً: الأستاذ (Benoit)، حيث يرى «أنَّ الإدارة المحلّيّة تظهر بأشكال متنوِّعة تبدأ من اللّامركزيّة الإداريّة البسيطة إلى الفِدراليّة المتقدّمة، ويُوضِّح رأيه قائلاً بأنّه غالباً ما تُقام التَّفرقة بين اللّامركزيّة والفِدراليّة، ولكنّها تُقام خطأً، فهُما في الواقع حلّان مقبولان لمشكلات العلاقات الّتي يجب إقامتها في الدَّولة بين السّلطات المركزيّة والسّلطات المحلّيّة»[3]. هذا الرأي، على الرَّغم من نفوذ صاحبه، «إلاّ أنّه لم يلقَ موافقة جمهرة الباحثين الّذين يرَوْن في الفارق بين اللّامركزيّة السّياسيّة واللّامركزيّة

(1) د. نعمان أحمد الخطيب، **الوسيط في النُّظُم السّياسيّة والقانون الدّستوريّ**، الطّبعة الأولى، مكتبة دار الثَّقافة للنَّشر والتّوزيع، عمّان، 2004، ص97.

(2) د. لُقمان عمر حسين، **مبدأ المشاركة في الدّول الفِدراليّة (دراسة تحليليّة مُقارَنة)**، منشورات زين الحقوقيّة، مكتبة السّنهوري، الطّبعة الأولى، 2011، ص75.

(3) د. علي خطّار، **الأساس القانونيّ لنظام اللّامركزيّة الإقليميّة**، بحث منشور في مجلّة الحقوق، السَّنة الثّالثة عشرة، العدد الثّاني، 1989، ص156-157.

الإداريّة فارقاً في الطبيعة والجوهر، وهُم: الغالبية»[1].

ثانياً: معيار الطَّبيعة والجوهر

خُلاصة رأي هذا الاتّجاه والّذي نؤيّده، «هو أنّ النّظام الفِدِراليّ يتعلَّق بالنّشاط الحكوميّ في مجموعه، بينما تقوم فكرة اللّامركزيّة على النّشاط الإداريّ فقط، أي أنّ الولايات في الاتّحاد الفِدِراليّ تُمارِس أنشطةً مختلفةً تشريعيّةً وإداريّةً وقضائيّةً، بينما تقتصر اختصاصات الوحدات اللّامركزيّة في الدَّولة الموحَّدة على الوظيفة الإداريّة، بل على جانب منها فقط، كذلك فإنَّ اختصاصات الولايات في الاتّحاد الفِدِراليّ هي اختصاصاتٌ أصيلةٌ تَستمِدُّها من دستورها وتنظيمها الخاصَّيْن بها، بينما تمارس الوحدات الإداريّة اللّامركزيّة اختصاصاتٍ تابعةً ومستمَدَّةً من قوانين الدّولة، وبالتّالي لا تكون لهذه الأخيرة من الاختصاصات إلّا تلك الّتي حدَّدتها قوانين الدَّولة، وبالشّروط وفق الإجراءات الّتي بيَّنتها تلك القوانين، وما عدا هذه الاختصاصات لا يكون للوحدة الإداريّة اختصاصٌ»[2].

وبعبارةٍ أخرى، إنّ الفارق الجوهريّ بين «الاتّحاد الفِدِراليّ وبين الدَّولة الموحَّدة ذات النِّظام اللّامركزيّ كما يقول العلّامة (بيردو) ينحصر في أنَّ الولايات في الاتّحاد الفِدِراليّ تُعَدّ هَيئاتٍ سياسيّةً ذاتَ سُلطةٍ تشريعيَّةٍ وتنفيذيّةٍ وقضائيةٍ، بينما الهيئات اللّامركزيّة في الدُّول الموحَّدة مجرَّدةٌ من السُّلطة السّياسيّة ونشاطها إداريٌّ بَحْت»[3].

(1) أبرزهم: الفقهاء الفرنسيّون، وهُم كلّ من العمداء: فيديل، بيردو، ديجي، هوريو، برتلمي، ديمالبرغ. أمَّا الفقهاء العرب، فكان أبرزهم: د. ثروت بدوي، د. سليمان الطّماوي، د.محمّد كامل ليلة، د. خالد قبّاني، د. طعميّة الجرف، د.علي خطّار.

(2) د. ثروت بدوي، **النُّظُم السِّياسيّة**، دار النّهضة العربيّة، القاهرة، 1999، ص80.

(3) د. محمد عبد العال السّناري، **القانون الدّستوريّ (نظرية الدّولة والحكومة)**، جهاز نشر وتوزيع الكتاب الجامعيّ، غير مذكور سنة الطّباعة، ص465.

من خِلالِ ما تقَدَّم، يُمكِنُ القَولُ أنَّ الفرقَ بينَ اللّامركزيّة والفِدراليّة يعودُ لأسبابٍ عديدةٍ يُمكِنُ إجمالُها فيما يلي:

1- ليست اللّامركزيّة الإدارية إلاّ أسلوبٌ إداريٌّ يَقتصِرُ توزيعُ الاختصاصات فيه على الوظيفة الإداريَّة، ولا شأن لها بسُلطةِ الحُكمِ وبِالسُّلطةِ السِّياسيّة في الدَّولة، ولذلك فإنَّ الكثير من الدُّول الّتي تأخذ بالمركزيّة السِّياسيّة تأخذ في نفس الوقت بالنِّظام الإداريِّ اللّامركزيّ، كما هو الشَّأن في فرنسا ولبنان.

2- توجد اللّامركزيّة السِّياسيّة حِينَما يكون لبعض الوحدات حقّ المشاركة في تكوين إرادة الدَّولة، وعندما تملك سلطة التّقرير لنفسها، أي سلطة وضع قواعد تُطبَّق داخل حدود إقليمها، ولا تستمدّ قوّتها القانونيّة من سُلطةٍ أجنبيَّةٍ عليها، وهَذا يتحقَّق إذا ما كانت للوحدة الإقليميَّة سُلطة التَّشريع، لأنّ هذه السُّلطة تتضمَّن التَّعبير عن إرادةٍ أصلِيّةٍ أو مُبتدَأةٍ وغَيرِ مَشروطةٍ في حُدودِ الاختصاصاتِ الَّتي يُقرِّرُها الدُّستور. أمَّا الوَحدةُ اللّامركزيّة، فإنّ ما لها من استقلالٍ ينحصِرُ في مجال النِّشاطِ الإداريّ، فقَطْ وهُوَ نشاطٌ فرعيٌّ وتابع.

3- «مصدر اللّامركزيّة السِّياسيّة هو الدُّستور المركزيّ الّذي توجد إلى جانبه مجموعةٌ من الدَّساتير بعدد الولايات المكوَّنة للدَّولة، ومعنى ذلك أنّ لكلِّ ولايةٍ دُستورَها الخاصَّ الَّذي تضَعُه لتنظيم هيئات الحكم فيها، وتَوزيعِ الاختصاصاتِ بينها، وذلِكَ في حُدودِ الدُّستورِ المركزيّ. أمّا في ظِلِّ اللّامركزيّة الإداريّة، فإنّ الوحَدات المحلّيّة تستمدّ اختصاصاتها من القانون العاديّ الصَّادر من البرلمان ممَّا يضعُها تحتَ رَحمةِ السُّلطة المركزيّة الّتي تستطيع -إن شاءت- التَّعديلَ القانونيّ، وبالتّالي: تعديل اختصاصات هذه الوحدة المحلِّيّة. والوحدة المحلّيّة لا تتمتَّع -من بابٍ أَوْلى- بِاستقلالٍ دُستوريٍّ، فهي لا تملك وضعَ دستور لها يحدِّد كيفيّة تكوين أعضائها وتعيين اختصاصاتها، فكلّ

ذلك تملكه الحكومة المركزيّة، وتنظِّمُه بقوانين تُعبِّر عن السُّلطة التَّشريعيّة الواحدة للدَّولة، ولا تشارك في وضعها الوحدات الإداريّة ذات الشّأن»[1].

إذن، هُناكَ فَرقٌ في طبيعةِ كِلا النِّظامَيْن، «فاللّامركزيّة الإداريّة ذات طبيعةٍ إداريَّةٍ بَحْتَةٍ تتعلَّق أساساً بكيفيّة ممارسة الوظيفة الإداريّة، والسُّلطات الإداريّة المختصّة والعلاقات القائمة بين الجهات المركزيّة والجهات اللّامركزيّة، فهي مجرَّد أُسلوبٍ من أساليب التَّنظيم الإداريّ في الدَّولة. أمَّا النِّظام الفِدرِاليّ، فهُوَ ذُو طَبيعةٍ سياسيّةٍ تقومُ على أساسِ تَوزيع مظاهر السِّيادة الدَّاخليّة في الدَّولة، حيث نجِدُ في الولايات أو الأقاليم سُلطةً تشريعيّةً محلِّيّةً، وسلطةً تنفيذيّةً محلّيّةً، وسُلطةً قضائيّةً محلّيّةً. السُّلطات الثَّلاث هي المقابل للسُّلطات الثّلاث الاتّحاديّة، أي: البرلمان الاتّحاديّ، والسُّلطة التَّنفيذيّة الاتّحادية، والسّلطة القضائيّة الاتّحاديّة»[2].

وعلى العكس، «فإنّ الوحدات المحلِّيّة في نظام اللّامركزيّة الإداريّة لا تشارك بصِفَتِها هذه في تكوين إرادة الدولة، هذه الإرادة التَّشريعيّة تبقى واحدة يُمارِسُها بَرلمانٌ واحِدٌ في الدَّولة بالنِّسبة لكافّة أقاليمها»[3]، فلا يجوز مثلاً للمحافظات أن تُرسِلَ ممثِّلين عنها كنُوَّابٍ في السُّلطة التّشريعيّة، فالبرلمان يتكوَّن على أساسٍ شعبيّ وبالانتخاب الشَّعبيّ، وبِدَوائرَ انتخابيّة شعبيّة، وليس على أساس تمثيل الوحدات المحلّيّة، كذلِكَ ليسَ للوَحدات أو الهيئات أيّ دورٍ أو رأيٍ في تعديل مجرَّد التَّشريع العاديّ الّذي يُنظِّم اختصاصاتها الإداريّة»[4].

(1) د. حسين عثمان محمّد، مرجع سابق، ص365- 366-367.

(2) د. لُقمان عمر حسين، مرجع سابق، ص84.

(3) د. حسين عثمان محمّد، مرجع سابق، ص367.

(4) د. محمود عاطف البنّا، **الوسيط في النُّظم السّياسيّة**، دار النَّشر للجامعات، جامعة الأزهر، 2000-2001، ص165.

وعليه، فإنَّ الهيئات اللّامركزيّة المحلِّيّة «لا تتمتَّع بِأيِّ وجهٍ من وجوه المشاركة، وذلِكَ لأنّ هذه الأقاليم اللّامركزيّة لا تُمارِس إلاّ الاختصاصات الّتي سلمت بها الدَّولة صَراحةً، والتي تستطيعُ أن تسحبها، أو أن تقوم بتعديل حدودها الجغرافيّة حتّى ولو أدّى ذلك إلى اختفاء بعض هذه الهيئات اللّامركزيّة»[1].

كذلك، تختلِفُ طريقةُ تحديدِ أو توزيعِ الاختصاصات في نِظامَي الدَّولة الفِدراليّة واللّامركزيّة الإداريّة، «حَيثُ يُحدِّد اختصاص الهيئات اللّامركزيّة الإداريّة عادةً قانون تُصدِرُه السُّلطة التَّشريعيّة، فَصاحِبُ الكلِمة الأولى والأخيرة في هذا الشَّأن هو المُشرِّع، فيَستطيعُ أن يُوسِّعَ أو يَضيقَ من نطاق هذه الاختصاصات حسْبَما يراه مناسباً من دون أن يُعَدَّ تصرُّفُه هذا تصرُّفاً غيرَ دستوريّ، فتنصّ الدَّساتير عادةً على المبدأ العامّ، وتُخوِّلُ السُّلطة التَّشريعيّة سُلطة تحديد اختصاصات الهيئات المحلّيّة تحت رحمة المُشرِّع. لذا يرى الأستاذ (Berthelemy) - وبِحَقّ- بِأنَ السُّلطة التَّشريعيّة في الدَّولة البسيطة تتحكَّم بدَرجةِ اللّامركزيّة المطبَّقة في الدَّولة، وذلِكَ عن طريق زيادة أو إنقاص الاختصاصات»[2].

والجدير بالذِّكر هُنا أنَّه في ظلّ الفِدراليّة «لكلِّ إقليمٍ عُضوٌ فيها دستورٌ خاصٌّ به، أي أنّه يتمتَّع بتنظيمٍ ذاتيٍّ واستقلالٍ دستوريٍّ يختلِفُ مداه من دولةٍ إلى أخرى، بينما لا يوجد في ظلّ نظام اللّامركزيّة الإداريّة سوى دستورٍ واحدٍ، وهو دُستورُ الدَّولة المركزيّة، وبالتَّالي فلا تُوجَدُ مُؤسَّساتٌ دُستوريّةٌ إلَّا على الصَّعيد المركزيّ، السُّلطة المركزيّة هي الّتي تُعبِّر عن الإرادة التَّشريعيّة وتُمارِسُها بالنِّسبة إلى كلِّ الوحدات والأقاليم الإداريّة من دون أيّ استثناء. ومن ثَمَّ، يُمكِنُ للدَّولة أن تُعدِّلَ اختصاصاتها

(1) د. حسين عثمان محمّد، مرجع سابق، ص367.

(2) د. علي خطّار، مرجع سابق، ص154.

أو نظامها، بَل ولها أنْ تَلغيها كُلِّيَّةً أو تقضي على استقلالها من دون أن تستطيع هذه الأقـاليم المقاومة أو الاعتراض»[1].

كما تخضع الهيئات اللّامركزيّة في النِّظام اللّامركزيّ الإداريّ إلى الرَّقابـة الإداريّـة بيـنما «في النّظام الفِدراليّ لـيس مـن حـقّ الحكومـة الاتّحاديـة الرَّقابـة عـلى أسـلوب ممارسـة الولايـات لاختصاصاتها الّتي حدَّدها الدّستور الاتّحاديّ، والرَّقابة الوحيدة الممكنـة لا تُمارسُـها الحكومـة، وإنّما تُمارِسُها السُّلطة القضائيّة الاتّحاديّة إذا ما خرجَتْ إحدى الأقاليم عن حدود اختصاصاتها الدُّستوريّة، واعتدَتْ على اختصاص الاتّحاد أو اختصاص ولايةٍ أو إقليمٍ آخَر»[2].

إضافةً إلى ما ورَد، يُمكِنُ التَّنويه بنقطةٍ جَوهريّةٍ، ألا وهي أنّ اللّامركزيّـة الإداريّـة «تقـومُ على أساس مبدأ الانتخاب فيما يتعلَّق بتشكيل مجالس الهيئات المحلّيّة، بينما الانتخاب لـيس أمراً لازِماً دائماً بالنّسبة لتشكيل السّلطات الإداريّة في الولايات أو الأقـاليم الدَّاخلـة في الاتّحـاد الفِدراليّ، وإذا وُجِدَ نظام الانتخاب في هذه الدَّولة، فمعنـى ذلـك أنّ الدَّولـة الاتّحاديّـة تأخـذ أيضاً بنظام اللّامركزيّة الإداريّة، وليس هُناك مـا يمنَـع ذلـك، إذ مـن الممكِـن أن يتبـع الاتّحـاد الفِدراليّ نظام اللّامركزيّة الإداريّة، أي يُمكِن قِيامُها معاً في الوقت نفسـه»[3]، وهـذا مـا ذهَـب إلَيهِ دُستورُ جمهوريَّتِنا في العِراق.

من خِلال ما تقدَّم، يُمكِنُنا سُوق الفُروقات ما بين اللّامركزيّة الإداريّة والفِدراليّة

(1) د. لقمان عمر حسين، مرجع سابق، ص78-79.

(2) د. محمد رفعت عبـد الوهّـاب، **الأنظِمـة السّياسـيّة**، منشـورات الحلبـي الحقوقيّـة، بـيروت، 2005، ص68-69.

(3) د. ثروت بدوي، **النُّظُم السّياسيّة**، دار النَّهضة العربيّة، القاهرة، 1999، ص81.

على النَّحـو التّـالي، «فمـن النّاحيـة القانونيّـة إنَّ اللّامركزيّـة الإداريّـة تحكـم الإدارات المحلّيّـة بواسطة قانونٍ خاصٍّ تضعُه الحكومة المركزيّة. أمّا الفِدراليّة، فإنَّهـا تحكُـم بواسـطة دُسـتورِها الخاصِّ بها. أمّـا مـن ناحيـة الاسـتقلال، فـإنّ اللّامركزيّـة لا تتمتَّـع بالاسـتقلال عـن الحكومـة المركزيّة، بـل هـي خاضـعة لوصـاية ورقابـة الحكومـة المركزيّـة. أمَّـا الفِدراليّـة، فإنَّهـا تتمتَّـع باستقلالٍ ذاتيٍّ عن الحكومـة المركزيّـة فـيما يخـصّ الإدارة الذَّاتيّـة، فلهـا دُسـتورُها وسُـلطاتها التَّشريعيّة، ولَها أيضـاً نظـام الحكـم الخـاصّ بهـا، ومـن ناحيـة دورهـا في المشـاركة في القـرار الوطنيّ، فاللّامركزيّة لا تملك هذا الدَّور، فإنَّه تصنع السّياسـة العامّـة، بـل هـي مسـؤولةٌ عـن تنفيذ السّياسة العامّة الّتي تضعها الحكومة المركزيّة عكس ما هـو عليهـا الحـال في الفِدراليّـة الّتي تُساهِم في صنع السّياسة العامّة للدَّولة»[1].

ويَرى الباحث أنَّ معيار التَّمييز بين مـا هـو مَحْـضٌ سـياسيٌّ يظـلّ معيـاراً غامضـاً. ورغـم اقتناعنا بذلك، فإنَّنـا نميـل إلى الـزَّعم بـأنَّ عـدم الـنَّصّ عـلى التَّنظـيم اللَّامركـزيّ في الدُّسـتور، والاكتفاء بالنَّصّ عليه في القانون، وعدم قيام الوحدات اللّامركزيّة على سلطات ثلاث تشريعيّة وتنفيذيّة وقضائيّة، إنَّما يعني تكريس الطَّبيعة الإداريّة للوحدة اللّامركزيّة. وهنا، فإنَّ الزَّعمَ لا يصِلُ إلى حدِّ تأكيد استحالة تسرّب السياسي عَبْر ما هُوَ إداريّ.

وعِندَما يتـوَفَّر التَّنـاغم بـين خارِطـة الـدُّول الجغرافيّـة، أي الخارِطـة اللّامركزيّـة، والخصوصيّات المحلّيّة»، فإنَّ اللّامركزيّة تُسهِم حِينَها بانتعاش الأطرافِ والدَّولة ككلّ. أمَّا عندما تتناقض هذه الخارِطةُ معَ المصالحِ المحلِّيّة، فإنَّ اللّامركزيّة تُسهِمُ حِينَهـا في تَصديع البناء الوَطنيّ، وعِندَما تتطابقُ الحدودُ الجغرافيّة مع الحـدود الإثنيّـة، فإنَّهـا

(1) د. أحمد يحيى هادي الزّهيري، مرجع سابق، ص160.

تُؤسِّس لحالاتٍ انفصاليّةٍ، لا سيَّما عِندَما يكونُ التَّناقضُ مع المركز تَناقُضاً بنيويّاً، فالبَوْنُ بين التَّقسيمِ جُغرافيّاً والتَّقسيم إثنيّاً بَونٌ شاسِعٌ جدّاً»[1].

ولكن ماذا عن العراق؟ السُّؤال يطرح نفسه في هذا الإطار...

نحنُ نُشِيدُ ونَدعمُ اللّامركزيّة الإداريّة، ولكِن ضِمنَ ضَوابط وأُصولٍ قانونيّةٍ وسِياسيّة مُعيَّنة، حتَّى لا تصِل البلاد إلى حدّ الفَوضى والتَّفلُّت أو إلى أقصى حدود الانقسام والانفصال. إنَّ هذه الأطُرَ القانونيّةَ الّتي تضبط هذه الحَركة سوفَ نفصِلُها لاحِقاً معَ التَّركيز على أهمّيّة الرَّقابة كَوْنَ هذا الشَّرط أساسيًّا وضروريًّا في الاستمراريَّة في المِرفَق العامّ. وبِالعَودةِ إلى النَّموذج العراقيّ، فنحنُ نرى وفي صدَد التَّحدُّث عن اللّامركزيّة الإداريّة، أحياناً وتحت غِطاء اللّامركزيّة الإداريّة تجنحُ الدُّول نحو الفِدراليّة، وهنا تكمُنُ الخطورةُ خاصةً في المجتمعاتِ غير المؤهَّلةِ بَعْد لهكذا تَنْظيم.

فمن أهمّ خصائص قانون إدارة الدَّولة العِراقيّة للمرحلة الانتقالية أنَّه قرَّرَ تغيير شكل الدَّولةِ العِراقيّةِ من دَولةٍ مُوَحَّدةٍ بسيطةٍ إلى دَولةٍ اتّحاديّة (فِدراليّة)، حيث إنّ دولة العراق ومُنذُ تأسيسها ووفقاً لدَساتيرها المتعاقبة منذ القانون الأساسيّ لسنة 1925 وحتّى سقوط النّظام في العام 2003 كانت دولةً بسيطةً مُوَحَّدةً، إلَّا أنَّ قانون إدارة الدَّولة العراقيّة لسنة 2004 خرج عن هذا المسار، وقرَّر أن يكون «نظام الحكم في العراق (جمهوريًّا، اتّحاديًّا فِدراليًّا، دِيمقراطيًّا تعَدُّديًّا)»[2]. الدُّستور العراقيّ لعام 2005 نصَّ على ذلِكَ أيضاً في الدِّيباجة، وكذلك في المادَّة الأولى من الدُّستور نفسِه، وبذلك يكونُ قَد وضَعَ أسُساً جديدةً اتّحاديّةً فِدراليّةً لحلِّ المسألةِ القَوميّة.

(1) د. الأمير وليد الأيّوبي، مرجع سابق، ص187.

(2) المادّة الرّابعة من قانون إدارة الدَّولة العراقيّة الانتقاليّة لسنة 2004.

استناداً إلى كُلِّ ما تقدَّم، **يَرى الباحِثُ** بأنَّه لا ينبغي مـنحُ اللّامركزيّـة إلَّا بالقَـدْرِ المناسِـب مع مقتضيات ظُروف الحال السّياسيّة والاجتماعيّة؛ لأنَّ الإفراط في تَطبيق اللّامركزيّة الموسَّـعة قَد تَنعكس سلباً على الدَّولة، حيث يُمكِنُ أن تُؤدِّي إلى الفِدِراليّة، وبالتَّالي إلى التَّقسـيم، وهـذا ما شاهَدْناه في العراق، حيثُ تَسعى كـلُّ طائفـةٍ إلى اسـتقلال إقليمها عـن الدَّولـة المركزيّـة، فـالأكراد يَسـيرونَ نَحْـوَ الاسـتقلال بِـدَولتِهِم في الشَّـمال، والسُّـنَّة يسـعَوْن إلى الاسـتقلال في محافظتَيْ صلاح الدين والأنبار، وكذلك الأمر بالنّسبة للشِّـيعة في محافَظـات الجنـوب، وهَـذا ناجِمٌ عن المبالغة في تَطبيق اللّامركزيّة الإداريّة الّتي غالباً ما تتحوَّل نحو اللّامركزيّة السّياسيّة.

المبحث الثَّاني

ذاتيّة اللّامركزيّة الإداريّة وتقييمها

لم يعُدْ يُنظَر في وقتنا الحاليّ إلى اللّامركزيّة على أنَّها مُجرَّدُ أسلوبٍ من أساليب التَّنظيم الإداريّ تتقاسَم من خِلالِه السُّلطةُ المركزيّةُ مُمارسةَ الوظيفةِ فحَسْب، بل أصبحت تُشكِّل منظومةً متكاملةً تَسْعى إلى تحقيق الكثير من الإيجابيَّات إلى المجتمع، وإذا كانت القاعدة تُشيرُ إلى أنّ أيَّ نظامٍ إداريٍّ له مَزاياه ومَحاسِنُه، كما إنَّه له عُيوبه، فإنَّ اللّامركزيّة الإداريّة لا تخرج عن هذه القاعدة، لذلك سنعرض الأمرين، وسوفَ نبدأ بإيجابيَّات اللّامركزيّة، والّتي نميل إلى تطبيقها ونسعى إلى إبرازها بالشَّكل القانونيّ والاجتماعيّ والإداريّ الّتي تمتدُّ فيه.

المطلبُ الأوَّل

خُصوصيّةُ نظام اللّامركزيّة

سبق أن عَرِفْنا اللّامركزيّة الإداريّة بأنَّها تنظيمٌ قانونيٌّ يتولى المشرِّعُ بِمَوجبِه مَنحَ هَيئاتٍ محلّيّةٍ مُستقلّةٍ نسبيّاً إدارة الشّؤون والمصالح المحلّيّة على أن تخضَعَ هَذِه الهيئات وأعمالها لرقابة وإشراف السُّلطة المركزيّة. ومِن خِلال هذا التَّعريف، يُمكِنُ القَول أنّ الإدارة المحلّيّة بِاعتبارها تُمثّل التَّطبيق العمَليّ لِفكرة اللّامركزيّة الإداريَّة تقوم على ركنَيْن أساسيَّين، فهُناكَ أركانٌ عامّةٌ للَّامركزيّة الإداريّة، ثمَّ هناك أركانٌ خاصّةٌ باللّامركزيّة بالذّات، أما نواة عمل هذة ألاركان فهو واحد وعصبه مشترك آلا وهو ألعمل ألإداري وطبيعته، ففي الجوهر هناك فكرة أساسية واحدة وهي عبارة عن أدارة محلية منحتها ألدولة الشخصية ألمعنوية ومن ثم تكون الوصاية على قرراتها في الحدود التي رسمها القانون، ولكن الفكرة الفلسفية التي يقوم عليها الركن الخاص مرتبطة

بفكرة الديمقراطية المحلية التي تقضي بحق سكان كل أقليم بإدارة شؤونهم المحلية بطريقة ذاتية مبنية على مبدأ تكوين المجالس المحلية بالانتخاب تعبيراً عن الفكرة الديمقراطية ويمكن هنا التحدث عن المصالح المحلية المتميزة عن المصالح القومية والتي اتت أستجابة لتطورات العصر.

بات من الواضح ان معيار التفرقة الواجب البحث عنه لة اهمية كبرى لذلك سوف نعرض هذه الأركان جميعها فيما يلي:

الفرع الأول

أركانٌ عامّةٌ للّامركزيّة

تتأسَّسُ اللّامركزيّة الإداريّةُ عُموماً على ركنَيْن أساسيَّيْن. **الرّكن الأول** هو: منح الشَّخصيّة المعنويّة لجزء من إقليم الدَّولة. أمَّا **الرّكن الثّاني**، فهو: محتوى الوصاية الإداريَّة أو الرَّقابة الإداريّة.

الرُّكن الأوّل: مَنح الشَّخصيّة المعنويّة لجزء من إقليم الدَّولة

يرتبِطُ مَفهومُ اللّامركزيّة الإداريّة -بالدَّرجة الأولى- بِولادة شخصيّاتٍ معنويّةٍ عامّةٍ إقليميّةٍ في الدَّولة ذات اختصاصاتٍ إقليميّةٍ مُحدَّدةٍ، أي «تمتُّع الإدارة المحلّيّة باستقلالٍ قانونيٍّ يُميِّزها عن الإدارة المركزيّة، ويَعترِفُ لها بمصالح خاصّة تؤدِّيها للمُستفيدين في الإقليم الَّذي تقوم عليه»[1]. إنَّ تمتُّع الإدارة المحلّيّة بالشَّخصيّة

(1) د. شاهر علي سليمان الرَّواشدِه، مرجع سابق، ص41.

المعنويّة، وكما يُسمِّيها البعض بِـ «الشَّخصيّة الاعتباريّة»[1]، «هو الأساس القانونيّ الَّذي يُميِّز الإدارة المحلّيّة أو اللّامركزيّة الإداريّة عن المركزيّة الإداريّة»[2]، مع احتفاظ السُّلطة المركزيَّة بِحَقِّ الرَّقابة المحدودة على الإدارة محلِّيّة المُنشَأة، وتقييدها بعَجَلة الدَّولة السّياسيّة والقضائيّة والإداريّة»[3].

«وتفتَرِض اللّامركزيّة وجود مجموعة مصالح بين سكّان قسم جغرافيٍّ محدَّدٍ من أرض الوطن، وهَذِه المجموعة من المصالح تُتَرجَمُ بِظُهور الحاجة إلى مشاريع محلّيّةٍ مُستقلّةٍ من المشاريع الوطنيّة، وتزيد نسبة هذه الحاجة بزيادة الشُّعور بالتَّضامُن الإقليميّ الَّذي ترتبط أبعاده ارتباطاً عكسيًّا وَفقاً لحجم الإطار الإقليميّ نَفسِه، فيَزيدُ في الأُطُر الإقليميّة الضَّيّقة، ويَقُلّ في الأُطُر الإقليميّة الواسعة»[4].

إنّ ولادة الشَّخصيّة المعنويّة الإقليميّة العامّة تدُلُّ على إرادة إضفاء الطَّابع المحلّيّ على الأعمال والمشاريع الإقليميّة الّتي تترك إدارتها لسكّان الإقليم، وينتُج عنه استقلال

---

(1) يُشير الدّكتور سليمان الطّماوي في هذا الصَّدد على أنّ اصطلاح الشّخص الاعتباريّ قَد يفيد ترجيح مذهب المجاز في طبيعة الشَّخص المعنويّ، في حين أنّ المذهبَ مُرجِّح فُقَهاء وقُضاة، والخِلاف بين التَّسميتَيْن نظريٌّ مَحض. (سليمان الطّماوي، مرجع سابق، ص63)

(2) (أكَّد الفقيه الفرنسيّ (فيديل) هذه الحقيقة بقوله «إنّ الشَّخصيّة المعنويّة هي النَّتيجة الطّبيعيّة لقيام اللّامركزيّة ولحماية مصالحها القانونيّة»، وهَذا ما قرَّره أيضاً الفقيهان (دويز) و(ديسيبر) عندما أكَّد أنَّ الشَّخصيّة المعنويّة هي المكوّن الأوّل للتَّنظيم الإداريّ). د. شاهر علي سليمان الرَّواشدِه، مرجع سابق، ص41.

(3) د. شاهر علي سليمان الرَّواشدِه، مرجع سابق، ص41.

(4) د. مهاب نجا، **القانون الإداريّ العامّ**، الطّبعة الأولى، دار الشّمال للطّباعة والنَّشر والتّوزيع، طرابلس، 1990، ص35.

هذه الهيئات عن السُّلطة التَّنفيذيّة أو ما يُطلَق علَيها بِالسُّلطة الإداريَّة المركزيّة، وذلك عندما تمارس النَّشاط الإداريّ.

وتُعَدُّ فكرة الشَّخصيّة المعنويّة «من أهمّ الوسائل الَّتي يَستخدِمُها الفنّ القانونيّ لإنجاز غاياته، ومن ثمّ إضفاء هذه الشَّخصيّة على المحافظة يجعل منها كياناً قانونيّاً يتمتَّع بوجودٍ قانونيٍّ مُستقِلٍّ ومتميِّزٍ من العنصرَيْن الآخرَيْن: المنطقة الجغرافيّة والسّكّان»[1]. والمحافَظةُ «بِوَصفِها شخصاً معنويّاً لا تتمتَّع بهذا الوصف إلَّا بِمُقتضى قانونٍ يُعبِّر عن رضا الدَّولة واعترافها، وعِلّةُ ذلك لما يترتَّب على اكتساب الشَّخصيّة المعنويّة من نتائج، فاعتراف المشرِّع يُعتبَر عُنصراً جوهريًّا وأساسيًّا لقيام الشَّخصيّة المعنويّة»[2].

لكِنَّ هذا لا يَعني الانفصال عن هذهِ السُّلطة، وإنَّما هو استِقلالٌ بجُزءٍ من الاختصاصات في مجال الوظيفة الإداريَّة «وتبقى السُّلطة الإداريَّة المركزيّة هي المسؤولة دُستوريّاً بشكلٍ نهائيٍّ عن الوظيفة الإداريّة في جميع إقليم الدَّولة، أي إنّها المسؤولة عن سَيْر المرافِق العامَّة في الدَّولة بشكل مباشر أو غَيْر مباشر، لذَلِكَ فإنّ منح الشَّخصيّة المعنويّة لوحداتٍ إقليميّةٍ لا يُؤدِّي إلى إعفاء السُّلطة الإداريّة المركزيّة بِشَكلٍ عن أداءِ المَرافِقِ العامّةِ المحلّيّة. وعلَيْه، فإنَّها يجِبُ أن تُراقِبَ سَيْرَ المرافِقِ العامَّةِ في كلّ إقليم الدَّولة»[3].

(1) د. فؤاد العطّار، **مبادىء القانون الإداريّ: دراسة مُقارَنَة لأصول ونُظُم الإدارة العامّة ونشاطها وتطبيقها في القانون الوضعيّ**، القاهرة، 1972، ص87.

(2) د. ماهر صالح علّاوي، **مبادىء القانون الإداري (دراسة مُقارَنة)**، دار الكتاب للطّباعة والنَّشر، جامعة الموصل، 1996، ص31.

(3) د. فارس عبد الرّحيم حاتم، مرجع سابق، ص123.

إذاً، يُعتبَر الاعتِرافُ بالشَّخصيّةِ المعنويّة ركناً جوهريًّا، فهي «الوسيلة القانونيَّة لِكَفالة استقلال الشَّخص اللّامركزيّ، وإنشاء إرادة ذاتيّة له يُعبِّر عنها المجلس الَّذي يُديره، فالنَّتائج الّتي تترتَّب على الاعتراف بالشَّخصيّة المعنويّة، وهي الذِّمّة الماليّة المستقلّة، والأهليّة في التَّصرُّف، والحقّ في التّقاضي، ووجود هيئة خاصّة بالشَّخص اللّامركزيّ تُمثِّلُه، كلُّ هذه النتائج هي مَظاهِرُ لاستِقلالِه بِتَحقُّق الشَّخصيّة المعنويّة»[1].

أمَّا الدّستور الفرنسيّ لسنة 1958، فقَدْ «سَكَت عن مَنحِ الجماعات الإقليميّة الشَّخصيّة المعنويّة، وقد أحال ذلك إلى القانون»[2]. واستِناداً إلى ذلك: «صدَرَ قانون حقوق وحرّيّات البلديّات والمحافظات والأقاليم الفرنسيّة رقم (312) لسنة 1982 الُمعدَّلُ الَّذي أكَّدَ على تمتُّع مَنْ في الإقليم والمحافظات والبلديّات بالشَّخصيّة المعنويّة»[3]، فمَوقِفُ المشرّع الفرنسيّ تجسَّد في منح المحافظةِ الشَّخصيّةَ المعنويّةَ لِكَوْنها إحدى مستويات الإدارة المحلّيّة، ويَتولَّى إدارتَها مَجلِسُ المحافَظة.

واتَّخذَ المُشرِّع الدُّستوريّ العِراقيّ مَوقِفاً مُماثِلاً لموقَفِ المُشرِّع الفرنسيّ، إذ «سكَتَ المُشرِّع الدّستوريُّ في دُستور 2005 عن مَنح المحافظة غَير المنتظِمة في إقليم الشَّخصِيّة المعنويَّة، وإنَّما أشارَ في تنظيمها إلى القانون»[4]. واستِناداً إلى ذلك، نصَّ قانون المحافظاتِ غَيرِ المُنتظَمةِ في إقليم رقم (21) لسنة (2008) إلى تمتُّعِ المُحافظة غَيْرِ المنتَظِمة في إقليم

(1) د. محمد رفعت عبد الوهّاب، **مبادىء وأحكام القانون الإداريّ**، منشورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، 2003، ص134.

(2) د. طاهر مرسي عطيّة، **الوحدات المحلّيّة، موسوعة الحكم المحلّيّ، الأساسيّات النَّظريّة للحكم المحلّيّ**، الجزء الأوّل، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1977، ص311.

(3) المادّة (59) من قانون حقوق وحرّيّات الجماعات الإقليميّة رقم (312) لسنة 1982 المعدّل.

(4) المادّة (122/أولاً وثانياً) من دستور جمهوريّة العراق لسنة 2005.

بالشَّخصيّة المعنويّة وبالاستِقلال الماليّ والإداريّ.

وتَجـدُرُ الإشـارةُ إلى أنَّ مَوقِـفَ المُشرّع العِراقـيَّ قَـدْ تَطـوَّر كثـيراً «بعـدَما مُـنِحَ مجلِـسُ المحافظة الشَّخصيّةَ المعنويّةَ بِمَوجِب التَّعديل الثَّاني لقانون المحافظات غير المنتظِمة في إقليـم رقم (21) لسنة (2008) بالقانون رقم (19) لسنة (2013) لِكَوْنها وحـدةً إداريّـةً، بالشَّخصـية المعنويّة دون المجلس»[1]. وقَد جـاءَ هـذا الموقِـفُ انسِجاماً مـعَ مـا «أكَّـدَتْ علَيْـه المحكمـة الاتّحاديّة العُليا من تمتُّع مجلس المحافظة بالشَّخصيَّة المعنويّة في حُـدودِ الاختصاصـات الَّتـي يتمتَّع بها»[2].

كما جاء في قرار محكمة القضاء الإداريّ العراقيّة المرقَّم (2011/9) الصَّادر بتـاريخ 2011/12/16: «إنّ الشَّخصـيّة المعنويّـة تُمـنَحُ بِمَوجِـب القـانون، ولا يجـوز افتراضـها استناداً لاحكام المادَّة (47) مِنَ القانون المدنيّ، وحَيثُ إنَّ القائد العامّ للقوَّات المسلَّحة لا يملك الشَّخصيّة المعنويّة بِدُون صِفتِه الوظيفيّةِ، لا يصُحّ أن يكونَ خَصْماً في الدَّعوى، ممَّا يَستوجِبُ ردَّ دعوى المدَّعي من جهة الخصومة استناداً لحكم المادَّة (80)

(1) نصَّت المادّة (2/ثانياً) من قـانون رقـم (19) لسـنة 2013 عـلى تمتُّـع المجـالس بالشَّخصـيّة المعنويّـة والاستقلال الماليّ، ويمثّلها رئيسها أو مَن يخوِّله»، نشرَ هَذا القانون في جَريدة الوقـائع العِراقيّـة بالعـدد (8284) في 2013/8/5.

(2) قرار المحكمة الاتّحاديّة (98/اتّحاديـة/تمييـز/2009) في (2009/9/14) المتعلِّـق بـنَقض قـرار محكمـة القضاء الإداريّ العدد (73/ق/2009) القاضي بعد تمتُّع مجلس المحافظة بالشَّخصيّة المعنويّة، واستندت في حكمها إلى أنّ مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعيّة ورقابيّة ضِمنَ الحدود الإداريّة للمحافظـة، وله الحقّ في إصدار التَّشريعات المحلّيّة في حدود المحافظة، كما أنّ لكلّ وحدة إداريّة شخصيّةً معنويّـةً واستقلالاً ماليًّا وإداريًّا، وكما تقدَّم يكون لمجلس المحافظة الشَّخصيّة المعنويّة وأنّ رئـيس المجلـس هـو الَّذي يُمثِّله، فتكونُ خصومةً متحقّقةً عند إقامة الدَّعوى.

من قانون المرافعات المدنيّة رقم (83) لسنة 1969، وصدَرَ الحُكم استناداً لأحكام الموادّ (156، 161، 166) من قانون المرافعات المدنيَّة رقم (83) لسنة 1969، والمادَّة (63) من قانون المحاماة رقم (173) لسنة 1965، حُكْماً حضوريًّا قابِلاً للتَّمييز أمام المحكمة الاتّحاديّة العُليا في 2011/2/16»[1]، وجاء أيضاً في قرارٍ للمحكمة الاتّحاديّة العِراقيّة 2008/36 إنَّه «لا تصحُّ خصومة رئيس مجلس الشُّورى إضافةً لوظيفَتِه في الدَّعوى لعدم تمتُّعه بالشَّخصيّة المعنويّة»[2].

وبالعودة إلى أغلَبِ التَّشريعات، فإنَّها لم تُورِدُ تَعريفاً للشَّخص المعنويّ على الرَّغم من أنَّها تُقِرُّ بهَذِه الفكرة، إذ نكتفي بتنظيم الأحكام المتعلِّقةِ بها دون إيرادِ تَعريفٍ، وهذا هو الحال في القانون العِراقيّ.

فَقَدْ كانَت المذكَّرة الإيضاحيّة للقانون المدَنيّ العِراقيّ قد قدَّمت في المادَّة (79) منه تعريف الشَّخص المعنويّ، حيث عرَّفَتْهُ على أنَّه «مجموعةٌ من الأشخاص والأموال تُنشَأُ بمقتضى القانون لتحقيق غرَضٍ مُعيَّنٍ»[3].

كذلك، «فإنَّ قيام الوحدات المحلّيّة بِإدارة شؤونها الخاصَّة بهيئاتها الخاصَّة، كرُكنٍ للإدارة المحلّيّة، ينبثِقُ -في الواقع- من العنصر السَّابق، حَيثُ إنّ منحَ الشَّخصيّة المعنويّة يَفترِض الاستقلال الإداريّ، ويَعني أن يكونَ للشَّخصِ المعنويّ جهازٌ إداريٌّ

(1) قرار محكمة القضاء الإداريّ العراقيّة المرقَّم (11/9) الصَّادر بِتاريخ 2011/2/16 (قرار غير منشور).

(2) قرار المحكمة الاتّحاديّة العراقيّة رقم (36) اتّحاديّة/2008 الصَّادر بتاريخ 2008/11/4 (قرار غير منشور).

(3) قرار المحكمة الاتّحاديّة العراقيّة رقم (36) اتّحاديّة/2008 الصَّادر بتاريخ 2008/11/4 (قرار غير منشور).

خاصٌّ بِهِ يُديرُ شُؤونَه الخاصَّ، ويَتحدَّث باسمه، ويُمثِّله أمام الغَيْر، بِما في ذلك: الدَّولة»[1]، وحَيثُ إنَّ مجلس شُورى الدَّولة اللّبنانيّ قَضى في قراره (425) الصَّادِر بتاريخ 22 نيسان 1997 بأنَّ «وُجودَ التَّجمُّعَ لا يكفي بِحَدِّ ذاتِه لطبع أو إضفاء الشَّخصيّة المعنويَّة، بِاعتبار أنَّ وجودَها يَستلزِمُ مبدئيّاً نصّاً تشريعيّاً صريحاً»[2].

وتتمثَّل الشَّخصيّات المعنويّة «بالهيئات والمؤسَّسات الّتي يُريد المشرِّع الوطنيّ الاعتراف بها، ويُعطيها الحقَّ في ممارسة كافَّة أنواع التَّصرُّفات القانونيّة في التَّعامل، وفي اكتِساب الحقوق وتحمُّل الالتزامات، وأن تكون لها ذِمَّةٌ ماليّةٌ مستقلّةٌ شأنها في ذلك شأن الأشخاص الطَّبيعيِّين»[3]. تكمن الفائدة من جرَّاء مَنح الشَّخصيّة المعنويّة لمجموعةٍ معيَّنة (دَولة، ولاية، إقليم، بلدية...) بإدارة مصالح مُشتركة، وتملُّك الأموال، وإجراء التَّصرُّفات اللّازمة لتلك الإدارة لحسابها استِقلالاً عن الأفراد المكوّنين أو الممثِّلين لها، وترتبِطُ هذِه الأشخاص بتطبيقات وسائل الدِّيمقراطيّة الحقيقيّة «الّتي تُتِيحُ لِكُلِّ إقليمٍ من أقاليمِ الدَّولة حقَّ إدارة شؤونه المحلّيّة بنفسه بِواسطة ممثِّلين مُنتخَبين من أبنائه وبطريقةٍ نَزيهةٍ وعادِلةٍ. ولتَحقيق ذلك، يُمنَحُ المُشرِّع الوطنيّ الشَّخصيّة المعنويّة للوحَدات الإداريّة المحلّيّة الّتي يُقيمها، ويُؤكِّد على أن يُمثِّلَ الوحدةَ المحلّيّة ذاتَ الشَّخصيّة المعنويّة مَجلِسٌ مُنتخَبٌ من مُواطِنيها»[4].

---

(1) د. حسين عثمان محمّد، مرجع سابق، ص362.

(2) مجلس شورى الدَّولة، قرار رقم 425 الصَّادر بتاريخ 1997/4/22، (كامل/الصّندوق المستقلّ للتَّعليم المهنيّ والتّقنيّ)، م.ق.إ، العدد 12، المجلّد الثّاني، ص442.

(3) د. خالد خليل الظَّاهر، القانون الإداريّ: دراسة مقارَنة، الكتاب الأوّل، دار المسيرة للنَّشر والتّوزيع والطّباعة، الأردن، ص84.

(4) د. محمد رفعت عبد الوهّاب، **مبادىء وأحكام القانون الإداريّ**، مرجع سابق، 2003، ص90.

يُضافُ إلى ذلك توزيع الوظيفة الإداريَّة بَين الحكومة المركزيّة وبين الأشخاص اللّامركزيّة، وهُوَ جَوهرُ اللّامركزيّة الإداريّة كما ذكَرْنا، وهذا لا يُمكِنُ أن يتحقَّقَ إلّا بالاعتراف بالشَّخصيّة المعنويّة للأشخاص اللّامركزيّة، «لأنَّه لَو حصَلَ توزيعٌ للوظيفة الإداريّة على هَيئاتٍ لَيسَتْ لها الشَّخصيّة المعنويّة، فسَتكونُ هَذِه الهيئات مُجرَّدَ كياناتٍ وأجهِزةٍ تابعةٍ للحكومة المركزيّةِ، أي تابعةً للشَّخص المعنويّ الوحيد، وهو: الدَّولة[1]، ومِن ثَمَّ نكونُ إزاءَ عدم تركيزٍ إداريٍّ، وهو صُورةٌ مُخفَّفةٌ للمركزيّة، ولا تكون في ظِلّ اللّامركزيّة»[2].

أمَّا **الاستقلاليّة الماليّة**، فنقصِدُ بها «ليس فقط الإمكانيَّة النَّظريّة لحِيازة ذمّةٍ ماليّةٍ وإدارتها، وإنَّما أيضاً الإمكانيّة العَمليّة لتنظيمٍ لامركزيٍّ للتَّزوُّد بالموارد واختيار استخدامها، وهي شرطٌ هامٌّ للامركزيّةٍ محسوسةٍ»[3].

تَستدعي اللّامركزيّة الإداريّةُ إذاً الاعترافَ المبدِئيَّ بحَقِّ الإقليم بإدارة شؤونه. «والانتخاب الشَّعبيّ للممثّلين الإقليميّين المكلَّفين بهذه الإدارة، أي لأعضاء الوحدة اللّامركزيّة الإقليميّة، يُشكِّل الوسيلة الفُضلى لضَمان تحقيق هذا الاعتراف تَحقيقاً سليماً، أي لِضَمان الإستقلال الإداريّ الإقليميّ، والواقع أنّ السُّلطات المحلّيّة ليسَتْ مُنتخَبةً

(1) تُعتبَرُ الدَّولةُ من أهمّ الشخصيّات المعنويّة العامّة، فهي لا تحتاج إلى نصٍّ دستوريٍّ أو قانونيّ ليقرِّرها، حيثُ تستمدّ شخصيَّتها من طبيعة وجودها، وهي الّتي تمنح الشَّخصيّة المعنويّة للهيئات الإداريّة الأخرى أو الشَّخصيّة المعنويّة الخاصَّة لمجموعات الأفراد بقانونٍ أو بِناءً عليه. (د. سليمان الطّماوي، مرجع سابق، ص157).

(2) د. محمّد رفعت عبد الوهّاب، **مبادىء وأحكام القانون الإداريّ**، مرجع سابق، 2003، ص134.

(3) د.غازي فيصل مهدي، **الشَّخصيّة المعنويّة وتطبيقاتها في التّشريع العراقيّ** (رسالة ماجستير)، كلّيّة القانون، بغداد، 1995، ص19.

بِصُورةٍ دائمةٍ، إذ يُمكِنُ للسُّـلطة المركزيّـة أن تُعـيِّن أعضـاءها أو تُكلِّـف بعـضَ كِبـار موظِّفيهـا بإدارتها، إلاّ أنَّ تحقُّـقَ اللّامركزيّـة -بمعناهـا الحقيقـيّ- لا يُمكِـن أن يـتمّ في هـذه الحالـة» [1]، وهَذِه تُعتبَر نُقطةً جوهريّـةً سـوف نُناقِشُـها لاحِقـاً فـيما يتعلَّـق بتعيـين بعـض الأشـخاص في التَّنظيمات المحلّيّة في العراق، وهَذا يُشكِّل خرقاً كبيراً للَّامركزيّة.

وقد درَجَ فُقَهاء القانون العامّ على القَول بِوُجود نَوعَيْن من المصالح: قَوميّـة عامّـة، وهـي الّتي تهُمّ سكّان الدَّولة في مجموعهم ومَصالِح محلّيّة خاصّة، وهي الّتي تهُمُّ إقليماً أو أكـثر في الدَّولة الواحدة، بحيث تتولَّى السُّلطة المركزيّة مهمّة إشباع الحاجات الّتي يستفيد منها عُموم أبناء الشَّعب في مُختلَف أنحاء البلاد فيما يُلقَى على عاتق هيئات الإدارة للوحـدات الإقليميَّـة إلى تَحقيق الاستقلال الذَّاتيّ لها، وتتمثَّل هـذِهِ الشَّخصـيّة في قِيـام شَـخصٍ قـانونيٍّ جديـدٍ غـير الدَّولة، وإن كانَ داخِلاً في حُدودِها. ومُؤدَّى الاعتراف للهيئة المحلّيّة بالشَّخصيّةِ المعنويّةِ نُشوءُ ذِمّةٍ ماليّةٍ خاصّةٍ بها، وأموالٍ مادّيّةٍ، ومُوَظَّفين، وإدارةٍ ماليّـةٍ تُعـبِّر عنهـا ميزانيّـةً خاصّـةً بهـا، وكُلُّ هَذا يَعني قِيامَ استقلالٍ ماليٍّ وإداريٍّ خاصٍّ بالهَيئةِ المحلِّيّة.

الرُّكن الثَّاني: مُحتوى الوِصاية الإداريَّة أو الرِّقابة الإداريّة

تقومُ اللّامركزيّة الإداريَّـة عـلى فِكـرةٍ جَوهريَّـةٍ قُوامُهـا الاعـترافُ بقـدرةِ ومُقـدِرَةِ المُنتخِبين بأسلوبٍ ديمُقراطيٍّ مِن قِبَلِ الشَّعب السِّياسيِّ في الوحَداتِ المحلّيّة على إدارة شُؤونهم المحلّيّة الخاصّة بأنفُسِهم وتمَتُّعِهِم بِقَدرٍ واضحٍ مـن الاسـتقلال، مـعَ خُضـوعِ هؤلاء لإشراف ورقابةِ السُّلطة المركزيّة، ذلك أنّ «اللّامركزيّة الإداريّـة في جَوهرِهـا

(1) د. مهاب نجا، مرجع سابق، ص36.

ومَراميها هِيَ نَوعٌ من التَّطوُّر الدِّيمقراطيّ أو ثَمَرةٌ من ثِماراتها، وأساسُ ذلِكَ أنْ يتوَلّى القائمون على الشُّؤون المحلّيّة مَناصِبَهُم وسُلطاتِهم عَن طريق الانتِخابِ الحُرِّ المباشِرِ مِنَ الشَّعبِ السِّياسيِّ في مُحافظاتهم»[1].

إلاّ أنّ ذلك لا يعني انعتاق هذه المجالس من الرَّقابة وفقاً لمنطق الدَّولة القانونيّة الّتي يخضع فيها الجميع، حكّاماً ومَحكومين، لِحُكمِ القانون، «وإنَّ خُضوع الإدارة للقانون هو من أهمّ أركانها الجوهريّة، ويرتبط كذلك بحقّ التَّقاضي وتقديم الطُّعون والتَّظلُّمات المنصوص عليها في كلّ المواثيق والإعلانات الدَّوليّة لحقوق الإنسان والَّذي تُنظِّمُه أغلب الدَّساتير الدِّيمقراطيّة، إذا لَمْ نَقُلْ كُلَّها، ويتركَّز الهدف من فَرض هذه الرّقابة الإداريّة في الحَفاظ على وحدة الدَّولة، إذ إنَّ القول بِعَكس ذلك يُؤدِّي إلى نتيجةٍ مَفادُها تحوُّل اللّامركزيّة الإداريّة إلى لامركزيّة سياسيّة ولتغير شكل الدَّولة على الفَوْر من دَولةٍ بَسيطةٍ إلى دَولةٍ مُركَّبةٍ، وبِمعنى أدقّ: تتحوَّل الدَّولة المَوحَّدة إلى دَولةٍ اتّحاديّةٍ»[2].

وللرَّقابة[3] أو الوَصاية كهدَفٍ أوَّلٍ العمل على مراعاة القانونيَّة من قِبَل الأشخاص العامِّين الخاضِعين لهذه الرَّقابة أو الوَصاية، وهُما يتَّحِدان هكذا مع الرَّقابة القضائيّة الّتي يَخضَع لها بالطَّبع هؤلاء الأشخاص العامّون.

---

(1) د. محمد كامل ليلة، **الديمقراطية والإدارة المحلية**، مقال منشور في مجلة السياسة الدولية، المجلد الرابع، 1996، ص568-569.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، **النُّظُم السّياسيّة والقانون الدّستوري**، من دون ذكر دار النّشر، 1997، ص91.

(3) تتكون كلمة «رَقابة» controle لغويّاً من جزئين: Role،contre ، والمقصود بها: المطابقة أو المضاهاة، فالرَّقابة تعني دائماً بالضَّرورة المطابقة والبحث عن التَّطابق.

أولاً: المقصود بالرقابة أو الوصاية في النظام اللامركزي

الرَّقابة في اللُّغة معناها: «الحراسة»، والرَّقيب هو الحافِظ والمنتظِر، ومنه قوله تعالى: (**إِنَّ اللـهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا**) [1].

أمَّا بِالنِّسبَةِ لتَعْبيرِ الوَصاية «المُطبَّقِ في القانونِ المدَنيِّ على أنماطِ إدارةِ أموالِ بعض عديمي الأهليّة (القاصرين مثلاً) تقليديّاً في القانون الإداريِّ للتَّدليل، بِشَكلٍ مُتمرِّدٍ إلى حدٍّ ما، على المراقبة الّتي يُمارِسُها مُوَظَّفُو الدَّولة في صَدَدِ نَشاطِ الجماعاتِ الإقليميّةِ أو المؤسَّسات العامّة، ولا سيَّما لِغَرَضِ مُراعاةِ القانونيّة»[2].

إذاً، يتبيَّنُ أنَّ الغاية في القانون الخاصّ هي «حمايةُ مصلحةُ وأموالُ القاصرين، المشغولين بالوصاية. أمَّا الهدفُ مِنَ الوَصايةِ الإداريّة، فهو حماية القانون ومجموع المصالح القَوميّة، وَيكونُ ذلِك أحياناً ضِدّ مصلحةِ الشَّخص اللّامركزيّ، حَيثُ إنَّ هَذهِ الوِصاية تتقرَّر في بَعض الحالات لحماية الشَّخص المركزيّ من نفسه، لِكَوْن الوصاية تهدُفُ إلى حِماية الأموال من سُوء تصرُّفات القائمين على شؤون الوحدة المحلّيّة»[3]. أمَّا في عِلم الإدارة، فتعني الرَّقابة بأنَّها عمليّة «الكشف عن الانحرافات أيّاً كانَ مَوقِعُها، سَواءٌ في ذلك: الانحرافات عمَّا يَجِبُ إنجازه، أو الانحرافات عن الإجراءات، والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم حتَّى تُصَحَّح، وحتَّى لا تظهر مرّةً أُخرى في المستقبَل»[4].

(1) سورة النّساء، الآية 1.

(2) د. جورج فوديل وبيار ديلفولفيه، مرجع سابق، ص305.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، **الوسيط في أحكام ومبادىء القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، 1999، ص220.

(4) د. جورج فوديل وبيار ديلفولفيه، مرجع سابق، ص305.

هذا، وقَد اختلَفَ الفِقهُ القانونيُّ بَين «مَنْ يُفضِّلُ استعمال مُصطلَح «الرَّقابة الإداريّة»، ومَن يُفضِّل تسميتها بـ «الوَصاية الإداريّة»، بَيْدَ أنَّ مُعظمَ الفقهاء يُصِرُّون على استخدام اصطلاح الوصاية الإداريّة، وذلك لوضوح مدلولِه، مُقارنةً بِاصطِلاح الرَّقابة الإداريَّة الَّذي يكونُ لهُ مَدلولٌ عضويٌّ يشمل الرَّقابة على السُّلطات المركزيّة واللّامركزيّة في الدَّولة من أحد أجهزة الدَّولة الرّقابيّة، وآخَر مَوضوعيّ يتعلَّق بِطُرق الرَّقابة على أعمال الإدارة، سواء أكانت سياسيةً أو إداريّةً أو قضائيّةً»[1].

وبِالرَّغم ممَّا تقدَّم، «أصبحَ اصطلاحُ الرَّقابة الإداريّة شائعاً في الاستخدام أكثر من الوصاية الإداريّة في الوقت الحاضر، فهُوَ يتَّسِع ليشمل كلّ أشكال وأساليب وآلِيَّات الرَّقابة الإداريّة الَّتي يتَّفِق الفِقهُ على أنَّها عنصرٌ أساسيٌّ لقيام اللّامركزيّة الإداريّة»[2].

كذلك، يُعرِّفُها البعضُ على أنَّها «وظيفةٌ تقومُ بها السُّلطةُ المختصَّةُ بقَصدِ التَّحقُّق مِن أنّ العمل يَسيرُ وفقاً للأهداف المرسومة بِكفايةٍ، وفي الوقت المحدَّد لها»[3]، كما تعني من جهة أخرى الرَّقابة على نشاط الإدارة لمتابعة تنفيذ السّياسات الموضوعة وتقيِيمها، والعمل على إصلاح ما قد يَعتريها من ضَعفٍ حتَّى يُمكِنَ تَحقيقُ الأهداف المنشودة.

ثانياً: مدى وحدود الرقابة أو الوصاية الادارية

تلعب الرقابة أو الوصاية الادارية في النظام اللامركزي دوراً هامّاً في مجال التَّنظيم الإداريّ بالكشف عن مواطن الضَّعف في الهَيكلِ التَّنظيميّ للجهاز الإداريّ، ومَدى

(1) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص126.

(2) د. سليمان الطماوي، المرجع السَّابق نفسه، ص126.

(3) د. ماهر صالح العلاوي الجبّوري، **الوسيط في القانون الإداريّ**، دار ابن الأثير للطّباعة والنَّشر، جامعة الموصل، 2009، ص87.

تَوافُق عدد العاملين معَ حجم نشاطِ كلّ إدارةٍ وقِسمٍ وفِرع، وتُساهِمُ الرَّقابة في عمليّة اتّخاذ القرارات السَّليمة، كما تكشِفُ مدى النَّجاح أو الفشل الَّذي تَحقَّق في تنفيذ القرارات المتَّخذة وأسباب ذلك. كذلك تدرُس فاعليّة وسائل التَّنسيق بين مُختلَف الأنشِطة الّتي تُؤدِّيها إداراتُ وأقسامُ المنظَّمة الإداريّة [1].

وهنا لابد من التساؤل مِن النَّاحية العَمليّة: ما هي خطوات الرَّقابة؟ وكيف تُمارَسُ الرَّقابة على التَّنظيم اللّامركزيّ؟ يُعتبَرُ جَوهرُ اللّامركزيّة الإداريّة هو إقامةَ نوعٍ من التَّوافق بين نقيضَيْن، هُما: استقلال الشَّخص الإداريّ من ناحية، ورَقابة السُّلطة المركزيّة بمعناه الواسع عليه من ناحية أخرى، والمُشرِّع هُوَ الَّذي يَرسُم ويُحدِّد هذا التَّوافُق بين الأمرَيْن السَّابقَيْن طِبقاً لأُسُسٍ وقَواعِدَ مُستقرَّةٍ لدى الفِقهِ والقَضاء، «فمَع تسليم الفِقه في القانون الإداريّ بِضَرورة أن يتمتَّع الشَّخص الإداريّ الإقليميّ بِقَدرٍ مُناسِبٍ من الاستقلال في إنشاء وإدارة المرافِق المحلّيّة، ومن ثَمّ تأمين المصالح الإقليميّة. يتطلَّب هذا أن تتمتَّع المجالِس الإقليميَّة بِحُرّيّةٍ في ممارسة الاختصاصات الممنوحة لها، وسواءٌ كان مصدَرُها الدُّستور أم التَّشريع»[2].

وكذلِكَ، يستلزِمُ عُنصرُ الاستقلال «أن تُباشِرَ المجالس المحلّيّة سُلطاتٍ تقريريّةً بعيدةً عن نُفوذ السُّلطة المركزيّة في التَّأثير على إرادتها من شأن هذا التَّأثير أن تَفقِدَ هذه الهيئات عنصر المبادرة في اتّخاذ القرار الّذي يُعَدُّ جَوهَرَ الاستقلال المحلّيّ ومضمونه،

(1) د. عبد الغنيّ بسيوني عبدالله، **أُصول علم الإدارة العامّة (دراسة لأصول ومبادىء علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام، والولايات المتّحدة الأميركيّة، وفرنسا، ومصر، ولبنان)**، الدَّار الجامعيّة للطّباعة والنَّشر، بيروت، 1984، ص350.

(2) د. موريس نحلة، **الوسيط في شرح قانون البلديّات**، منشورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، 1998، ص39.

غير أنَّ الاستقلال في إدارة المرافِق المحلّيّـة لـيس مطلقـاً، وإنّمـا تَخضَـعُ الأشـخاص اللّامركزيّـة الإقليميّة في مُمارسة نشاطها لنـوعٍ مـن رَقابـة السُّـلطة المركزيّـة، ويُسـمَّى ذلِـكَ بالوَصـاية أو الرَّقابة الإداريّة»[1].

وتتمثَّل الوصاية الإداريَّة بالرَّقابة الّتي تُمارِسُها الدَّولة على الوحَدات الإقليميّة. «والوصـاية تَحترِم الاستِقلاليَّةَ الإقليميَّة، إلَّا أنَّها تهدفُ إلى تَلافي النَّتـائج الخطـيرة الّتـي تُـؤدِّي إلَيْهـا إدارةُ شؤون الإقليم بشكلٍ سيِّئٍ»[2]، «وذلـك حتَّـى لا يُـؤدِّي اسـتقلال هـذه المجـالس المحلِّيّـة إلى المَساس بِوَحدة الدَّولة السّياسيّة أو الإضرار بالمصالح المحلِّيّة، ولكِنَّ هـذه الوصـاية أو الرَّقابـة لها مفهومها المعروف وحُدُودها المعلومة، والّتي يَجِـبُ عـلى السُّـلطة المركزيّـة ألَّا تتجاوزَهـا، وبِخلاف ذلك تفقد الإدارة اللّامركزيّة الإقليميّة صُورتَها الحقيقيَّـةَ، ومـن ثَـمَّ تصـبح لامركزيّـةً مُقنَّعةً أياً كانت الأسماء الَّتي تُطلَقُ علَيها»[3].

وتجدُرُ الإشارةُ هنا إلى أنّ الوَحـدة الإداريَّـة ليسَـتْ دَولـةً داخِـلَ الدَّولـة، فالاسـتقلال الَّذي تتمتَّع بِه الهيئات المحلّيّة ليس اسـتقلالاً مُطلَقـاً، بـل يبقـى للسُّـلطة المركزيّـة حـقُّ الرَّقابة والإشراف على هذه الهيئات ضماناً لوحدة السّياسة العامّة للدَّولة، وللتَّأكُّد مـن أنّ الخدَمات المختلفة تُؤدَّى لسُكّانِ الوَحدةِ المحلّيّة بِكَفـاءةٍ ومُسـاواةٍ، وتأخُـذ هـذه الرَّقابـة هُنا عادةً شكل المساندة والمشاركة وتقـديم النُّصـح والإرشـاد، وهـو مـا يُسـمَّى في الفِقـهِ

(1) د. إسماعيل صعصاع غيدان، **اللّامركزيّة الإداريّة الإقليميّة في العراق (دراسة في تداخل الاختصاصات والرَّقابة)**، مجلّة رسالة الحقوق، السَّنة الرّابعة، العدد الخـاصّ ببحـوث المـؤتمر القـانونيّ الـوطنيّ الأوّل، 2012، ص28.

(2) د. مهاب نجا، مرجع سابق، ص38.

(3) د. إسماعيل صعصاع غيدان، مرجع سابق، ص28.

الإداريّ: الرَّقابة الإداريّة»[1].

يُحدَّد محتوى سُلطة الوصاية في كلّ حالة، بالنُّصوص القانونيّة الّتي تنظِّمُها، حيث يَرى الفِقهُ الإداريُّ أنَّ هُناك «ضرورةً بوُجودِ نصٍّ قانونيٍّ صريحٍ يُلزِمُ الوَحدة اللّامركزيّة بالقيام بالعمل، أو بإجراء التَّصرّف، أو امتناعها عن ذلك، وقيام سُلطة الوِصاية بِتَوجيهِ إنذارٍ مكتوبٍ إلى الإدارة المحلِّيّة الممتنعة يدعوها إلى وجوب القيام بالعمل أو الإجراء الّذي يَفرضُه القانون على الوحدة اللّامركزيّة»[2].

وتُحدِّد هذه النُّصوص عادةً «مدى سُلطة الوصاية على الأشخاص، ومدى هذه السُّلطة على الأعمال، فالوصاية يُمكِنُ أن تُمارَسَ على الأشخاص، أو على أعضاء الوحدة اللّامركزيّة، وتذهَبُ الوصاية -في حدِّها الأقصى- إلى امتلاك صلاحيّة تعيين أو تسمية أعضاء مجلس الوحدة الإقليميّة. أمّا بالنّسبة إلى المجالس المنتخَبة، فيُمكِنُ لسُلطة الوصاية أن تملك سُلطة تأديب أعضاء هذه المجالس، فتملك -على سبيل المثال- حقَّ تعليق العضويّة»[3].

إذاً، «لا وصايةَ إلَّا بِنَصٍّ صريحٍ وفي حدود هذا النَّصّ فقط، حيث إنّ الأصل هو استقلال الوَحدة المحلّيّة، فإذا فات على المشرِّع أن يُزوِّد سُلطة الوصاية الإداريّة باختصاصاتٍ مُعيَّنةٍ إزاء قرارات الوحدة المحلّيّة، فإنَّها لا تستطيع أن تُعالِج الأمر بِقَرارٍ منها، وعلَيْها حينئذٍ أن تلجأ إلى القَضاء الإداريّ طالبةً إلغاء القرار الصَّادِر عن الوحدة

(1) د. محمّد علي الخلايلة، **الإدارة المحلّيّة وتطبيقاتها في كلٍّ من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليليّة مُقارَنة)**، دار الثّقافة للنّشر والتّوزيع، 2009، ص53.

(2) د. مازن ليلو راضي، **القانون الإداريّ وطبيعة القانون الإداريّ- التَّنظيم الإداريّ- نشاط الإدارة العامّة- الوظيفة العامّة**، الإسكندريّة، دار المطبوعات الجماعيّة، 2005، ص83.

(3) د. مهاب نجا، مرجع سابق، ص39.

المحلّيّة بالمُخالَفة لأحكام القانون»[1].

وهنا في هذا السِّياق، ينبغي الإضاءة على نقطةٍ أساسيّةٍ، وهي التَّمييز بين مفهوم **السُّلطة الرّئاسيّة** و**الوِصاية الإداريّة**، حَيثُ «إنَّ الأُولى تُعتبَر الوجه المقابل للتَّبعيّة الإداريّة، وهي تُقرِّر بِدُونِ نَصٍّ وبِشكلٍ طبيعيّ، فالسُّلطة الرّئاسيّة الّتي يملكها الوزير مثلاً على مجموع الموظَّفين التَّابعين لوزارته، الأصل منها هو وُجودُها ولا تنتفي إلّا بِنَصٍّ صريحٍ يَستبعِدُها»[2]. هذا من جانب، ومن جانبٍ آخَر، فهِيَ «تُرتِّب مسؤوليَّة الرَّئيس عن أعمال مرؤوسيه، وبالتَّالي عدم إمكانيّة تهرُّبِه من هذه المسؤوليّة، وهي من أهمّ ركائز النّظام المركزيّ، إلَّا أنّها سلطةٌ ليسَتْ مُطلقةً وليسَتْ على دَرجةٍ واحدةٍ من القوَّة، فهِيَ تتأثَّر بِصاحبِ السُّلطة ومركزه في السُّلَّم الإداريّ، وبِنَوع وظيفته الّتي يُمارِسُها»[3].

وهُناكَ نُقطةٌ جَوهريّةٌ ثانيةٌ، «ففي الوصاية الإداريّة يَحِقّ للوحدة المحلّيّة أن تلجأ إلى القضاء طالبةً حقَّ إلغاء قرارات جهة الوصاية الّتي تُعدِّل بها على اختصاصاتها الّتي جاءت مُخالِفةً للقانون لسببٍ ما، في حين أنّه في السّلطة الرّئاسيّة لا يملك المرؤوس هذا الحقّ في أن يُعدَل قرار المرؤوس أو يُلغيه دُون أن يكون للمرؤوس حقُّ الطَّعن في قرار الرَّئيس أمام القضاء»[4].

---

(1) د. حسين عثمان محمد عثمان، **أصول القانون الإداريّ**، الطّبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، 2006، م ص362-363.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، **مبادىء وأحكام القانون الإداريّ**، مرجع سابق، 2003، ص134.

(3) د. مازن ليلو راضي، **القانون الإداريّ وطبيعة القانون الإداريّ- التَّنظيم الإداريّ- نشاط الإدارة العامَّة- الوظيفة العامّة**، مرجع سابق، ص69.

(4) د. حسين عثمان، وَد. ميادة عبد القادر، **أصول القانون الإداريّ**، الجزء الأوّل، دار المطبوعات الجامعيّة، الإسكندريّة، 2014، ص327.

كما أنَّهما يختلفان من ناحية التَّنظيم، إذ أنّ الوصاية يُنظِّمها القانون لحماية استقلال الهيئات الإداريّة والمحلّيّة.

أمَّا السُّلطة الرّئاسيّة، فهي مُفترَضةٌ، ولا يَنصُّ عليها القانون في تنظيمها. ومن ناحيةٍ أخرى، فإنَّهما يختلفان من حيث مدى الرّقابة، إذ إنَّ الوصاية الإداريّة تَسيرُ باعتبارها استثنائيّةً، وتتمثَّل في الرَّقابة على الأعضاء والرَّقابة على الأعمال. أمّا السُّلطة الرّئاسيّة، فإنَّها شاملةٌ وعامّةٌ، ويتمتَّع الرَّئيس الإداريّ بسُلطاتٍ واسعةٍ في تَوجيهِ مَرؤوسِيه وإصدارِ الأوامر والتَّعليمات إليهم»[1].

والوِصاية الإداريّة ليسَتْ شاملةً بمعنى أنّ «على المُشرِّع أن يُحدِّدَ -على سبيل الحصر- القراراتِ الَّتي يخضعُها لرقابة الإدارة المركزيّة، بحيث يترك للإدارة المحلّيّة سُلطة التَّقرير النّهائيّ في بعض الشّؤون دون مُعقِّبٍ من الإدارة المركزيّة، والقَوْل بِغَيْر ذلك يُعدِم استقلال الوحدة المحلّيّة، ويجعلنا أمام مركزيَّةٍ مُقنَّعةٍ تلبَسُ ثَوبَ لامركزيّةٍ وهميّة»[2]، وهذا الموضوع في غاية الأهمية؛ لأنَّنا نخشى أن نُغلِّف المركزيَّة بِغِلافِ اللّامركزيّة، وهَذا أسوأ من عدَمِ تطبيقِها كلّيّاً.

أمَّا بالنِّسبة للحلول، فسُلطة الوصاية لها الحقّ بالحلول محلّ الوحدات الإداريّة عندما «تشمل هذه الوحدات ممارسة اختصاصاتها أو تُخِلّ بِالتِزاماتها، فتَرفضُ اتِّخاذَ إجراء معيَّن كان الواجب عليها طبقاً للقوانين والأنظِمة حتَّى لا يتعطَّل سِيَر المرافِق العامّة، حيث تحلُّ السُّلطة المركزيَّة محلّ الوحدات اللّامركزيّة لتتَّخِذَ الإجراء المطلوب، وذلك بِاسم الإدارة المحلِّيّة ولحسابها، وذلِكَ لِخُطورة هذه السُّلطة وحتّى لا تتعسَّف

(1) د. مهاب نجا، مرجع سابق، ص39.

(2) د. عبد الغنيّ بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص152.

السُّلطة المركزيّة في ممارسة حقّ الحلول»[1].

ونظراً لخطورة مسألة الحلول، فقَد فرَضَ المُشرِّع وُجوبَ ضرورة الإنذار من جانِب سُلطة الوصاية قبل القيام بالحلول، لِذَلِك «يجِبُ توجيه القوّة الصَّريحة إلى الإدارة المحلّيّة للقيام بالتَّصرّف قبل أن تحلّ محلّها في القيام به، فإذا أصَرَّت على موقفها وامتنعت عن القيام بالتَّصرّف وثبَتَ تَقاعُسُها استطاعَتْ جهة الوصاية أن تحلَّ محلَّ الإدارة المحلّيّة في القيام بِاتّخاذ القرار»[2].

وتجدُر الإشارة هنا إلى أنَّ الرَّقابة يُمكِنُ أن تكونَ شاملةً، أي **رقابةً شرعيّةً وملائمةً،** في آنٍ معاً، ويُمكِن أن تكون **رقابةً شرعيّةً فقط،** «وتتحقَّق اللّامركزيّة بِصُورةٍ أفضَل حين تنحصِرُ صلاحِيَّات سُلطة الوصاية بمراقبةٍ شرعيّةٍ لأعمال السُّلطة الإقليميّة دون مراقبة ملاءمتها للمصلحة العامّة المحلّيّة، وحِينَ لا يتوَسَّعُ النَّصُّ في اشتِراط الرَّقابة المُسبَقة على أعمال السُّلطة الإقليميّة، إذ أنَّ المبدأ العامّ يجِبُ أن يَسمحَ للقرارات الإداريَّة الإقليميّة بإعطاء مفعولها فوراً»[3].

وهُنا، ينبغي التَّفريق بين ممارسة الرَّقابة بالنّسبة للموظفين والرَّقابة تجاه الأعمال، حَيثُ تُعتبَر الرَّقابة تجاه الموظَّفين «هي ممارسة سُلطةٍ تأديبيّةٍ من قِبَل سُلطة الرَّقابة. وهكذا، يُمكِنُ إيقافُ رئيس البلديَّة عن العمل بقرارٍ وزاريٍّ، وعزلُه بمرسومٍ يُتَّخَذ في مجلس الوزراء لارتكابه أعمالاً لا قانونيّةً أو إهمال قضايا البلديّة. أمّا الرَّقابة على

(1) مصطفى حميد عبد الله الشّافعيّ، **التَّنظيم القانونيّ للعلاقة بين السّلطة المركزيّة والإدارة المحلّيّة (دراسة مُقارَنة)، دار الجامعة الجديدة،** الإسكندريّة، 2019، ص29.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص228.

(3) د. مهاب نجا، مرجع سابق، ص40.

الأعمال، فتَرتكِزُ على حقّ سُلطة الرقابة في إحالة الأعمال غير القانونيّة للأجهِزَة الخاضعة للرَّقابة إلى القاضي الإداريّ»[1].

ولكِنَّ سُلطةَ التَّأديب لا تُطبَّق إلَّا في حال الإخلال بتطبيق مبدأ الشَّرعيّة، لأنَّ الموظَّفين في الهيئات المحلّيّة في الوصاية الإداريّة لا يَدينون بالطَّاعة لأوامر السُّلطة المركزيّة «لأنّ هذه الهيئات تتمتَّع بالشَّخصيّة المعنويّة الّتي تجعلُها بعيدةً عن الخضوع التَّامّ لتوجيهات السُّلطة المركزيّة، لكنَّها لا تتخلَّى عن الرّقابة اللّاحقة الّتي تُمارِسُها على أعمال الهيئات المحلّيّة، ولا يُمكِن اعتبارُ هذا الاستقلال مِنحةً من الهيئات المركزيّة، بل هو استقلال مصدره القانون»[2].

ولعَلَّ من المهمّ التَّحديد بِأنّ الوصاية ليسَتْ مُطلَقةً، بمعنى أنّ «الإدارة المركزيَّة لا تستطيع أن تفعل ما يحلو لها في مُواجَهة قرارات الوحدة المحلّيّة، فالشّخصيّات المحلّيّة لها حقّ المبادرة، ولا تُوجَدُ رَقابةٌ سابقةٌ في صورة الإذن والتَّصريح إلَّا إذا نصَّ القانون على ذلك صراحةً، وما تملكه السّلطة المركزيّة هو التَّصديق أو عدم التَّصديق على القرار بِرُمّته، فليس لها أن تُعدِّل فيه، وليس لها أن تُحِلَّ قرارَها الخاصَّ بها محلَّ قرار الوحدة المحلّيّة»[3]، وذلك على «عكس الحال في السُّلطة الرّئاسيّة، حيث يَجوز للرَّئيس تعديل قرارات المرؤوس»[4].

وبالتَّالي، فإنّ «تصديق السّلطة المركزيّة على قرار الشَّخص اللّامركزيّ، لا يعني إحلال

(1) د. مصطفى حميد عبد الله الشّافعي، مرجع سابق، ص28.

(2) د. جورج فوديل وبيار ديلفولفيه، مرجع سابق، ص306-307.

(3) د. حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص363.

(4) د. محمد رفعت عبد الوهّاب، **مبادىء وأحكام القانون الإداريّ**، مرجع سابق، 2003، ص134.

إرادة السّلطة المركزيّة محلّ إرادة السّلطة اللّامركزيّة، وإنَّما أثرُ التَّصديق ينحصر فقط في نفاذ القرار الّذي يكون منسوباً بعد التَّصديق عليه إلى الشَّخص اللَّامركزيّ الَّذي أصدرَهُ ابتداءً، وينتج عن ذلك من ناحيةٍ أُولى حقّ الشَّخص اللّامركزيّ في العدول عن قَرارِه رَغمَ التَّصديق عليه إذا رأى أنّ المصلحة العامَّة تتطلَّب ذلك. ومن ناحيةٍ ثانيةٍ، يَسري قَرارُ الشَّخص اللّامركزيّ من تاريخ صدورِه من هيئتِه الإداريّة، وليس من تاريخ التَّصديق عليه من السّلطة المركزيّة»[1].

ويُضاف إلى ذلك أنَّه «يُمتنَعُ على ممثِّلي السُّلطة المركزيّة إصدار تعليماتٍ وأوامِرَ إلى ممثِّلي الوحدة المحلّيّة. وللوحدة المحلّيّة الحقّ في أن تلجأ إلى القضاء طالِبةً إنهاءَ قرارات الإدارة المركزيّة الّتي تعدَّت بها على اختصاصاتها الّتي جاءَتْ مُخالِفةً للقانون لسببٍ أو لآخَر»[2].

من خِلال ما تقدَّم، يمكن أن نستنتج الآتي: أولاً، إنَّ عمليَّة الرَّقابة تتضمَّن في نَظرِنا أموراً أساسيّةً، ألا وهي: «الاطمئنان إلى صِحَّة التَّصرّفات الإداريّة في أثناء التَّنفيذ، والكشف عمّا وقَعَ من أخطاءٍ أو انحرافاتٍ، ومعرفة أسباب ذلك حتّى يُمكِن تجنُّب الوقوع فيها مستقبلاً، والتَّحقُّق من شَرعيّة الأعمال الإداريّة الّتي تمَّت أثناء التَّنفيذ ومُطابقَتها للقوانين واللَّوائح النّافذة حتَّى يتمَّ إنجاز الأهداف وتحقيق الخطّة في إطارٍ من الشَّرعيّة الكاملة»[3].

أمَّا الاستنتاج الثَّاني بِرأيِنا، فيَتمثَّلُ في أنَّ السُّلطة المركزيّة لا تستطيع المساسَ بِسُلطةِ

(1) د. حسين عثمان وَد. ميادة عبد القادر، مرجع سابق، ص327-328.

(2) د. حسين عثمان وَد. ميادة عبد القادر، مرجع سابق، ص327-328-329.

(3) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص347.

الإدارة المحلّيّة، وهذا الاستقلال ليس مُطلَقاً. هذا من جانب، ومن جانبٍ آخَر، فإنَّ أعمال سُلطة الوصاية ليست شاملةً، إذ إنّ هذه السُّلطة استثناءٌ، ويُفسَّر هذا الاستثناء على النَّحو الضَّيِّق، في حين أنّ استقلال الإدارة المحلّيّة يُفسِّر على النَّحو الواسع، ولا تبدأ جهة الوصاية في عملها إلَّا بعد مباشرة الإدارة المحلّيّة للعمل، حيث إنَّها سُلطةُ رقابةٍ لاحقةٍ، أي رقابةٍ مؤخَّرةٍ، وللهَيئاتِ اللّامركزيّة الحقّ في الطَّعن في قرارات السُّلطة المركزيّة أمام الجهات القضائيّة بالإلغاء أو التَّعويض إذا كان له مُبرَّرٌ.

أمَّا **بالنِّسبة للعراق**، «فلَمْ يتطرَّق الدُّستور الدَّائم لجمهوريّة العراق لعام 2005 رَغمَ تبنِّيه نظام اللّامركزيّة الإداريّة كأسلوبٍ إداريٍّ إلى مَوضوع الرَّقابة الإداريّة للسُّلطة المركزيّة على الإدارات اللّامركزيّة، وهذا الحال يَندرج بِرأينا ضِمنَ الاتّجاه الدُّستوريّ السَّائد والغالب في هذا الدُّستور، والّذي بُنِيَ على الأُسُس الّتي أقامها قانون إدارة الدَّولة للمرحلة الانتقاليّة في هذا الخصوص المتمثِّل في الإيغال في إضعاف الحكومة المركزيّة بشكل كبير، والمبالغة في استقلال المحافظات والأقاليم بشكلٍ جاوَزَ فيه الحدود القانونيَّة لنظام اللّامركزيّة الإداريّة»[1].

أمَّا في النّظام الفرنسيّ، فتخضع الهيئات اللّامركزيّة لرقابة البرلمان والقضاء والحكومة المركزيّة، وتكون له صورتان. «تنصبُّ الصُّورة الأولى على الهيئات اللّامركزيّة نفسها، وأمَّا الصُّورة الثّانية فتنصبُّ على أعمال هذه الهيئات، ففي الصُّورة الأولى تملك السُّلطة

(1) د. جعفر عبد السَّادة بهير الدَّرّاجي، **التّنظيم الدّستوريّ والقانونيّ لرقابة السّلطة المركزيّة على هيئات الإدارة اللّامركزيّة في العراق**، مقال منشور في كتاب (دراسات حول اللّامركزيّة)، الجزء الأوّل، دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللّامركزيّة المنعقد في بغداد للفترة الممتدَّة من 27 إلى 28 شباط 2012، ص132.

المركزيّة نَوعاً من السُّلطة التَّأديبيّة على أعضاء الهيئات المحلّيّة، كعزل رئـيس البلديّـة أو حـلّ المجلس البلديّ أو مجلس المقاطعة، ويَمنَحُ القانون في بعض الأحيان السُّلطة المركزيّة صـلاحيّةَ تعيين بعض أعضاء الهيئات اللّامركزيّة، كما أنَّـه في حالـة تعيـين المحـافظ أو مـدير المقاطعـة، للسُّلطة المركزيّة حقّ اختيار أحد المرشَّحين من ثلاثة مرشَّحين وتعيينه في مركز وظيفـيّ مُعـيَّن في إطـار اللّامركزيّـة المرفقيّـة. أمَّـا الصُّـورة الثَّانيـة، فهـي الّتـي تنصَـبُّ عـلى أعـمال الهيئـات اللّامركزيّة كما قلنا، وذلك بهـدَفِ التَّأكُّـد مـن مَشروعيَّـة قـرارات الهيئـات اللّامركزيّـة ومَـدى مُلاءمتها»[1].

ولا نستطيع الجزم بأسباب ودَوافِع ومَنافع هذا النِّظام إذا كان فيه مَنافع، فهل هذا الأمر جاء نتيجةً للجهل بأصـول اللّامركزيّـة الإداريّـة؟ أو نتيجـةً لأسـبابٍ سياسـيّةٍ أو نفسـيّةٍ تعـودُ دَوافِعُها إلى فترة الحكم السَّابق للعهد الدِّيمقراطيّ؟ إنّ هذه التَّساؤلات وغيرها سـوف نجيـب عليها بالتَّفصيل في الفقرة الثّانية من هذا الفصل.

(1) د. يوسف فـوّاز الهيتـي، **اللّامركزيّـة في المحافظـات واللّامركزيّـة في الأقـاليم**، مؤسَّسـة مصر مـرتضى للكتاب العراقيّ، العراق، 2011، ص170. (من هـذا نفهـم أنّ بعـض القـرارات الّتـي تُصـدِرُها الهيئـات المحلّيّة لا تصبح نافذة إلَّا بعد مصـادقة السّـلطات الّتـي تملـك حـقَّ الرَّقابـة عليهـا، وأنَّ القـرار النَّافـذ المفعول بعد إصداره مباشرة، فللسُّلطة المركزيّة حقُّ إيقافه أو إلغائه وسحبه مع بيان السبب، ويكـون باطلاً ولا يترتَّب عليه أيّ أثَر قانونيّ، والإبطال إمَّا أن يكون إداريّاً، أي تقوم به السّلطات الإداريّـة الّتـي تُمارِس الرَّقابة أو بطلانها قضائيّاً، أي إنّ القضاء الإداريّ هو الّـذي يُصـدِر حكـماً بـذلك بعـد أن تطعـن الحكومة المركزيّة بمشروعيّة القرار).

الفرع الثّاني

الأركان الخاصَّة باللّامركزيّة المحلّيّة

بالإضافة إلى الأركان العامَّة للّامركزيّة عموماً، تتطلَّب صورة اللّامركزيّة المحلّيّة ضرورة توافُر ركنَيْن خاصَّيْن بهما، سنُناقِشُهما على التَّوالي.

أولاً: الاعتراف بوجود مصالح محلّيّة متميّزة عن المصالح القوميّة

يُقصَد بالمصالح العامّة المحلّيّة تلك الحاجات أو الخدمات الضّروريّة الّتي تهمّ منطقة معيَّنة (محافظة، قضاء، ناحية) يَعترِف المُشرِّع بها صراحةً دستوريّاً أو بموجب التّشريع العاديّ، وبهذا ينشىء شخصاً لامركزيّاً يَمنحُه الشَّخصيّة المعنويّة الّتي لا بدّ منها لتحقيق اللّامركزيّة الإداريّة المحلّيّة[1]، فالمسائل الَّتي تهمّ جميع السّكّان في الدَّولة بِقَدرِ ما تهُمُّ قِسماً منهم في منطقةٍ مُعيَّنةٍ من إقليم الدَّولة يصطلِح عليها المصالح أو الحاجات المحلّيّة، ممَّا يتطلَّب وجود أشخاصٍ معنويّةٍ أُخرى بجانب الحكومة المركزيّة كي تُسهِم في الدَّور الأكبر في إشباعها[2]، وإذا كانت المصالح العامَّة هي ما تهمّ الدَّولة ككلّ، وإنَّ المصالح والحاجات المحلّيّة هي ما تُؤثِّر في سكّان منطقةٍ مُعيَّنةٍ منها دُون سِواهُم، فهذا التَّمييز لا يُثير اللَّبس نظريّاً. أمَّا واقِعاً، فلا يوجَدُ حدٌّ فاصلٌ بَينهما لعدَمِ وجود معيارٍ مُعيَّنٍ يُمكِن الرّكون إليه لتحديد المصالح الوطنيّة من المحلّيّة، فالتَّمييز بينهما يَختلِفُ من دولةٍ إلى أخرى بِاختلاف ظروفها السِّياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، وحتَّى في الدَّولة الواحدة، قد يختلِف من وقتٍ إلى آخر تَماشِياً معَ ما تفرِضُه دواعي التَّطوُّر الاجتماعيّ.

---

(1) د. ماهر صالح علاوي الجبّوري، **الوسيط في القانون الإداريّ**، مرجع سابق، 2009، ص85.

(2) د. زهدي يكَن، مرجع سابق، ص12.

وبالتَّالي، يُعَدُّ الاعتراف بِوُجودِ مَصالح محلّيّة متميّزة الرُّكنَ الأوَّلَ من أركان اللّامركزيّة الإداريّة، ومُقتضى ذلك أن تكونَ هُناك مَصالِحُ خاصّةٌ بِإقليمٍ مُعيَّنٍ أو منطقةٍ إقليميّةٍ مُعيَّنةٍ تختلِفُ عن المصالح الوطنيَّة، فما يهُمُّ إقليماً مُعيَّناً لا يهمّ ويَعني -بالضَّرورة- الدَّولة كلّها، ذلك أنَّ «المقارنة بين المصالح تكونُ بين المصالح المحلّيّة من جهة، والمصالح الوطنيّة الّتي تهمّ جميع سكّان الدَّولة من جهةٍ أخرى، ولا يَجُوزُ المقارنة بين مصالح الوحَدات المحلّيّة بعضها ببعض، فمصالح جميع الوحَدات المحلّيّة واحدةٌ أو على الأقل متقاربة ومتماثلة، فمَنْطِقُ اللّامركزيّة الإقليميّة يقوم على فكرة أنّ إدارة هذه المصالح يجِبُ أن تخرُجَ عن اختصاص السُّلطات المركزيّة، وأن تتولّاها هيئاتٌ محلّيّةٌ»[1].

وبالتَّالي، فإنَّه يَلزَمُ لقيام نظام الإدارة المحلّيّة وجود مصالح محلّيّةٍ خاصّةٍ تهُمُّ أبناء إقليم بِذَاتِه أكثَر من أهمِّيَّتها لجميع مواطِني الدَّولة، ممَّا يَقتضي أن يتوَلَّوا هُم بأنفُسِهِم إدارةَ شؤونهم»، وتنشأ هذه المصالح المحلّيّة المتميِّزة نتيجةً لارتباط مصالح مجموعة من الأفراد تقطُنُ إقليماً جغرافيّاً مُعيَّناً يُؤَدِّي إلى خَلقِ نَوعٍ من التَّضامن الاجتماعيّ بينهم، وإلى الاعتراف من الدَّولة بأنَّ لهذهِ المصالح طابِعاً محلّيّاً يُستحسَنُ تركُ إدارتِه لِوَحداتٍ محلّيّةٍ مُستقلّةٍ من أبناء الإقليم، ويَلزَمُ لِكَيْ تكتسِبَ الصِّفة المحلّيّة تَوافُر شَرطَيْن: أن تكون المصلحةُ مُعبِّرةً عن حاجاتِ وآمالِ وطُموحاتِ الغالبيَّة العظمى من سُكّان الإقليم المحلّيّ، وألَّا تتعارَضَ أو تتناقَضَ مع المصلحة العُليا للدَّولة، أي: مصلحة المجتمع الوطنيّ»[2].

لذلك، يُمكِنُ القَولُ إنَّ النّقطة التَّأسيسيّة في اللّامركزيّة الإداريّة «هي اعتراف وإقرار المُشرِّع الوطنيّ بأنَّ هُناكَ مَصالحَ محلّيّةً، يكون من الأفضل أن تُباشِرَها الهيئات المحلّيّة

(1) د. علي خطار الشَّطناوي، الإدارة المحلّيّة، مرجع سابق، ص99.

(2) د. صفوان مبيضين، **الإدارة المحلّيّة (مداخل التَّطوير مع التَّركيز على حالة المملكة الأردنيّة الهاشميّة)**، دار اليازوري العلميّة للنّشر والتّوزيع، الأردن، 2014، ص35.

المعنيّة، حتَّى تتفرَّغ الحكومة المركزيّة لإدارة المرافِق القَوميّة وحدها»[1].

«بِلا شكّ، إنَّ هذا الأسلوب يمنح الإدارة المركزيَّة فرصة التَّفرُّغ لإدارة المرافق القوميّة، ويتمّ تحديد اختصاصات الهيئات المحلّيّة بِقانونٍ، ولا يتمّ الانتقاص منها إلَّا بقانونٍ آخَر، وهي تشملُ مَرافِقَ مُتنوِّعةً، وتتضمَّن كافَّة الخدَمات الَّتي تُقدَّم لمكان الوحدات المحلّيّة كمِرفَق الصِّحة والتَّعليم والكهرباء والماء وغيرها»[2].

وعليه، «فإنَّه في كلّ دَولةٍ، هناك نَوعان من الحاجات: الحاجات أو **المصالح الوطنيَّة** الَّتي تهمُّ جميع المواطنين في كافّة أرجاء إقليم الدَّولة من دون تمييز بين منطقة وأخرى، ويَغلُب على هذه الحاجات صفة الوطنيّة عموماً، لذلك تُعرَف بالمصالح الوطنيّة، والثَّانية هي الحاجات أو **المصالح المحلّيّة** الّتي تهمّ وتتعلَّق بجزءٍ من إقليم الدَّولة أو سكّان منطقة معيَّنة، ويُطلَق عليها: «المصالح الذّاتيّة»، ومن أمثلة هذه المصالح: السَّكن والنَّقل والمياه والكهرباء والطُّرق الدّاخليّة والحدائق والخدَمات البلديّة والصّحّيّة، فهذه الحاجات تخُصُّ سكّان المنطقة الموجَّهة لها بِصَرْف النَّظر عن إشباع هذه الحاجات في الأقاليم الأخرى من الدَّولة»[3].

وأخيراً، لا بدّ من التَّوضيح أنّ تحديد المصالح المحلّيّة الّتي تُدِيرُها الهيئات اللّامركزيّة المحلّيّة، «لا يُترَك لهذه الهيئات نفسها، ولا إلى السُّلطة المركزيّة بقرارٍ منها، بل يتولَّى تحديدُها المُشرِّع، أي القانون»[4]، ويَنتُج عن ذلك أنَّه لا يجوز الانتقاص من اختصاصات الهيئات المحلّيّة إلَّا بقانونٍ آخَر مُماثل.

---

(1) د. مازن ليلو راضي، **القانون الإداريّ**، دار المسلّة للطّباعة والنّشر، بغداد، ص68.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهّاب، **مبادىء وأحكام القانون الإداريّ**، مرجع سابق، 2003، ص134.

(3) د. حمدي سليمان القبيلات، **القانون الإداريّ**، الجزء الأوّل، الطَّبعة الثّانية، دار وائل للنَّشر والتَّوزيع، الأردن، 2008، ص106.

(4) د. سليمان الطّماوي، مرجع سابق، ص81.

ثانياً: أن يُدير المصالحَ المحلّيّة مَجالِسُ تتشكَّل بالانتخاب:

لا يكفي اعتراف المُشرِّع بوجود مَصالِحَ محلّيّةٍ ما لم تكُن هُناكَ سُلطاتٌ مَحلّيّةٌ مُستقلّةٌ تتولّى تسييرها وإشباعها تنوب عن سكّان الوحدة المحلّيّة، وذات درايةٍ كاملةٍ بمشاكلها وحاجيّاتها، وهذا يتحقَّق إذا تشكَّلت السُّلطات المحلّيّة عن طريق الانتخاب من قِبَل أبنائِها تأكيداً لديمقراطيّة الإدارة واختيار أكفأ العناصر وأقربها من المصالح المحلّيّة، «خاصةً أنَّ الفكرةَ الَّتي تتأسَّس عليها اللّامركزيّة المحلّيّة هي فكرةٌ ديمقراطيّةٌ تُوجِبُ انتِخابَ مَجالِس محلّيّة بواسطة سكّان الوحَدات المحلّيّة، لِيَتولَّى هذا المجلس المُنتخَب إدارةَ المصالح المحلّيّة للإقليم، و**غالبيَّةُ الفِقه** تذهبُ إلى ضرورة تشكيل المجالس المحلّيّة بالانتخاب تعبيراً عن هذه الفكرة الدِّيمقراطيّة في حقِّ سكّان الوحدات المحلّيّة في إدارة مصالحهم المحلّيّة، عن طريق انتخاب مجالِسَ محلّيّةٍ بالاقتراع العامّ المباشر، وتُجِيزُ بعضُ الدُّوَل تعينَ الحكومةِ المركزيّةِ لبعض العناصر ذاتِ الخبرة والكفاءة في المجالس المحلّيّة، بشرط أن تبقى الأغلبيَّة للعناصر مُنتخَبةً»[1].

«غير أنّ تشكيل تلك السُّلطات عَن طريق الانتخاب ليس مِنَ المسلَّمات فِقهاً كَوْنَهُ لا يمسُّ باستقلال السُّلطات المحلّيّة ولا ينفي عنها صفة اللّامركزيّة، وبالتَّالي لا يُمثِّل عنصراً أساسيّاً في قيام اللّامركزيّة الإداريّة المحلّيّة»[2]، **إذ ذهَبَ اتِّجاهٌ آخَرُ من الفُقَهاء** إلى «أنّ تعيين مَن يُمثِّلون السُّلطة المحلّيّة لا يذهب بِاستقلالها ما دامت تتمتَّع بالشَّخصيّة المعنويّة والاستقلال الماليّ والإداريّ شأنهم شأن القُضاة الَّذين يُعيَّنون من السُّلطة المركزيّة،

---

(1) د. محمّد رفعت عبد الوهّاب، **مبادىء وأحكام القانون الإداري**، مرجع سابق، 2003، ص138.

(2) د. محمّد هدّام العامري، **الاختصاص الرّقابيّ للسّلطات المحلّيّة في القانون العراقيّ (دراسة مُقارَنة)**، دراسة مقدَّمة إلى جامعة بابل (كلّية الحقوق)، 2012، ص58.

إضافةً إلى أنَّ التَّعيين يُوفِّر للسُّلطات المحلّيّة الخِبرة والكفاءة الإداريّة والفنّيّة، ويُجنّبها الإسراف في النَّفقات، وهذا ما تعجزُ عنهُ لَو تشكَّلت بواسطة الانتخاب»[1]، وَ«هُناكَ **اتّجاهٌ ثالثٌ** يذهب إلى إمكانيّة التَّوفيق بين الاتّجاهَيْن، ومن ثَمَّ الجمع بين الانتخاب والتَّعيين في تشكيل السُّلطات المحلّيّة للاستفادة من مزايا النّظامين بِكَفالةِ مبدأ الدّيمقراطيّة من ناحية، وتَوافُر عناصر الكفاءة والخبرة من ناحية أخرى»[2].

ويَرى الدّكتور محمود عاطف البنّا بأنّه «لا يرى في الانتِخاب مجرَّد وسيلةٍ لتحقيق استقلال السُّلطات المحلّيّة، ومن ثَمَّ يُمكِن أن يُستَعاضَ عنه بالتَّعيين من قِبَل الحكومة المركزيّة من غير أن يُؤثِّر على استقلال تلك السُّلطات» [3]، وذلِكَ لأنَّ للانتخابِ الأثَرَ الأكبرَ في رفع الوعي العامّ والمسؤوليّة لدى الجماهير، غير أنّ ذلك لا يمنع تعيين البعض من قِبَل الحكومة المركزيّة، إلى جانب العناصر المُنتخَبة لزيادة كفاءة السُّلطات المحلّيّة والمحافظة على وحدة الدَّولة، من غير أن تَسودَ العناصِرُ المعيَّنةُ على المُنتخَبة، من حيث العدد والصَّلاحيّات، وإلّا كانت السُّلطات المحلّيّة سُلطاتٍ صُوَريّةً عديمة الجدوى.

ويرى الباحث أنّه لا يجوز الرَّبط بين نظام اللّامركزيّة الإداريّة كنِظامٍ، وأحكام القانون الوضعيّ الَّذي يخلع صِفة اللّامركزيّة الإداريّة على المَرافِق العامّة الإداريّة والاقتصاديّة، على الرَّغم من اختيار أعضاءِ مَجالسِها بِطَريق التَّعيين بواسطة السُّلطة المركزيّة، حيث إنَّ الطَّريقةَ الأفضلَ بِرَأيِنا هي الطَّريقة المختلَطة بين التَّعيين والانتخاب، فالتَّعيين قَد يكون مطلوباً في كلِّ المراحل مع الأخذِ بِعَينِ الاعتبار أنَّه يجبُ أن يزيدَ عدد الأعضاء المنتخَبين

(1) د. نواف كنعان، **القانون الإداريّ**، الكتاب الأوّل، الطّبعة الرّابعة، دار الثّقافة، الأردن، 2010، ص166.

(2) د. زكريّا المصري، **أُسس الإدارة العامّة**، دار الكتب القانونيّة، مصر، 2007، ص233.

(3) د. محمود عاطف البنّا، **الوسيط في القانون الإداريّ**، دار الفكر العربيّ، القاهرة، 1984، ص26.

على النّصف، فالعبرة ليسَتْ في أسلوب تشكيل المجالِس المحلّيّة، وإنَّما في تَوافُر عَناصِر استقلالها، ووجود الضَّمانات الَّتي تكفَلُ لها صيانة هذا الاستقلال حتّى مع الأخذ بأسلوب التّعيين، عن طريق عدم قابليّة عزل أعضائها من قِبَل السُّلطة المركزيّة.

لذلك، يُمكِن القول إنَّه «ليس بالضَّرورة أن يكون الانتخاب هو الضَّامِنَ الوحيدَ لاستقلال أعضاء الوحدات المحلّيّة، ويُمكِنُ الاستدلال بالتَّجربة العراقيّة لنرى أنّ الانتِخاب قد يفقد محتواه والنَّتيجة المتوخَّاة منه، إذا كان الشَّعب لم يصِل إلى النُّضج السّياسيّ الكافي الَّذي يَستطيع من خلاله اختيار أشخاص مؤهَّلين ليُمثّلوه التَّمثيل الصَّحيح، وأن يكونوا من ذوي الخبرة في مجال الإدارة، فلا تعني طريقة الانتخاب شيئاً إذا لم تتوَفَّر في الشَّخصِ المُنتخَبِ الخِبرةُ الكافيةُ لإدارة أو قيادة الوحدات المحلّيّة، لأنّه لا يُرجى نجاح اللّامركزيّة الإداريّة في دولةٍ لا يتوافَرُ لها العدد الكافي من الأشخاص ذوي الكفاية الصَّالحين لِتوَلّي الوظائف الإداريَّة في الوحدات المختلفة، لأنَّ أعضاء هذه المجالس يتوَجَّب عليهم قيادة هذه الوحدات وإدارتها، ولأنَّ القيادة بشكل عامّ، والقِيادة الإداريّة بِشَكلٍ خاصّ، أصبحَتْ موضوعاً مهمّاً ومَطلوباً في الوقت الحاضِر في العِراق»[1].

كما يقول هؤلاء «بأنَّ الانتخاب هو ركنٌ فيه خَلطٌ بين الوسيلة والغاية. الغاية هي الاستقلال والَّتي من وسائلها الانتخاب، ولا يُمكِن أن نجعل الوسيلة هي الرُّكن، ويَذهَب أصحاب هذا الاتّجاه بأنَّه لا يجوز الخلط بين اللّامركزيّة الإداريّة وبعض المبادىء السّياسيّة كالدِّيمقراطيّة، فالتَّنظيم الإداريّ يجب أن لا يخضع للمصالح السِّياسيّة وإن كان

(1) د. إسماعيل صعصاع غيدان، **اللّامركزيّة الإداريّة الإقليميّة في العِراق (دراسة في تداخُل الاختصاصات والرّقابة)**، مرجع سابق، ص306.

يتأثَّر بها، لكِن يجِبُ أن تَميلَ الكفَّة إلى التَّنظيم الإداريّ وحُسن إدارة المرافِق العامّة»[1].

أمّا الباحث، فيَذهَبُ إلى ما ذهَبَ إليه الفريق الثّاني، وهو رأي الدّكتور فارس عبد الرَّحيم حاتم من أنّ الانتِخاب ليسَ ركناً من أركان اللّامركزيّة الإداريّة، «وذلِكَ لأنَّ الغايةَ من تطبيق اللّامركزيّة الإداريّة هي تَحسينُ عمَلِ المَرافِق العامَّة المحلّيّة في إشباعها للحاجات العامّة المحلّيّة، فالمطلوب إذاً هُوَ وجودُ كفاءات وخبرات فنّيّة لإدارة المرافق العامّة المحلّيّة، وهذا إلى جانب الحاجة إلى وجود أفراد ينتمون إلى الوحَدات المحلّيّة يكونون الأقدر على معرفة احتياجات السّكّان المحلّيِّين، لِذلِكَ فإنَّه من الأفضل أن تكون المجالس المحلّيّة ورُؤسائها ورُؤساء الوحدات الإداريّة مُنتخَبون مع تطعيم الهيئات المحلّيّة بأشخاصٍ مُعيَّنين يَمتلِكون كفاءاتٍ وخبراتٍ فنّيّة»[2].

ويَختلِفُ وَضعُ الوَحدة الإقليميّة، في النّظام اللّامركزيّ الإداريّ، نوعيًّا عن وضع الإقليم العضو في اتّحادٍ فِدراليٍّ، فالفِدراليَّة تنتمي إلى فنّ تَوزيع السُّلطات السّياسيّة، وتتناول مُقوِّمات الدَّولة مُحقَّقةً جزئيًّا للسُّلطة في مَجالاتٍ معيَّنةٍ تَشريعيّةٍ وتنفيذيّةٍ وقضائيّة، والإقليمُ العُضوُ في الاتّحاد الفِدراليّ يتمتَّع بِصلاحيّاتٍ خاصّةٍ بها، منصوصٌ عنها في الدُّستور الاتّحاديّ، وغير خاضِعةٍ لرَقابة الدَّولة الاتّحاديّة. أمّا اللّامركزيّة الإداريّة، فتنحصِرُ في النّطاق الإداريّ وَفقاً للنَّصّ المحدَّدِ مِن قِبَل المشرِّع، وبالتَّالي فإنّ خصوصيّةَ الوحدة الإقليميَّة هي خصوصيّةٌ مَحكومةٌ بِإرادة المشرِّع. كذلك، فإنَّ الوحدة الإداريّة الإقليميّة خاضِعةٌ لرقابة الدَّولة، أي لِوصايتها.

ولذلك، فإنّنا سندرس في هذا القِسم، بعد أن عرَضْنا أهمّيّة الرَّقابة وفاعليّتها من

(1) د. فارس عبد الرَّحيم حاتم، مرجع سابق، ص115.

(2) د. فارس عبد الرَّحيم حاتم، المرجع السَّابق نفسه، ص115

خلال عرضٍ مُسهِبٍ لأسلوب الرَّقابة، مزايا وعُيوب اللّامركزيّة الإداريّة مـن النَّاحيـة السِّياسـيّة والتِّقنيّة على حدٍّ سَواء.

المطلَب الثّاني

تقييم اللّامركزيّة الإداريّة

إنَّ اللُّجوء إلى تبنِّي اللّامركزيّة في العديد من الدُّوَل لم يكن تَرفاً فِكريّـاً، بـل ضَرورةٌ مُلِحَّـةٌ لتحقيق أهدافٍ إداريّـةٍ وسِياسـيّة عديـدةٍ، والحـديث عـن اللّامركزيّـة الإداريّـة بِوَصـفِه مـن أساليب التَّنظيم الإداريّ يتضمَّن في حقيقتِه الانتقادات والمثالب الَّتي وُجِّهَت لأسلوب المركزيّة الإداريّة، «ففي مفهومها الإيجابيّ، تقوم اللّامركزيّة عـلى إرادة التَّعـاون بـين السُّـلطة المركزيّـة والسُّلطة المحلِّيّة، وهَذا المفهوم قائِمٌ في بريطانيا العُظمى، حَيثُ تُعتبَر الإدارات المحلِّيّة جُـزءاً مهمّاً، وإن كان مستقلًّا عن الإدارة العامّة. ولعَلَّ المُصـطلَحَ الإنكليـزيَّ «Self Government» يُعبِّر بِصُورةٍ واضحةٍ عن هذا المفهوم، إذ إنَّهُ لا يتضمَّن السَّلبيّةَ الّتي تدمَغ المصـطلَح الفـرنسيّ «Decentralisarion»[(1)].

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ كلَّ المشاريع السّياسيّة والخاصّة بإدارة الحكم تتميَّز بِمَخاطِرهـا وتوقُّعاتِها الخاصّة. ومِن الضَّروريِّ ألَّا نكتفي بدِراسة مَنافعِها، بل أيضاً بدراسة الآثـار السَّـلبيّة الممكِنة لأيّ خطّةٍ مُحتمَلةٍ لاعتماد اللّامركزيّة، فما هي التَّوقُّعات؟ وما الفوائد الَّتـي تَعِـدُ بهـا اللّامركزيّة الفعّالة والفِعليَّة؟ وهَل تمَّ تحقيق التَّوقُّعات؟

(1) د. مهاب نجا، مرجع سابق، ص40.

الفرع الأوَّل

مميّزات اللّامركزيّة الإداريّة

إنَّ اللّامركزيّة الإداريّة تطرحُ مسألةً أساسيّةً أولاً من النَّاحية السّياسيّة، فهي «ضرورةٌ ديمُقراطيّةٌ، ذلِكَ إنَّها تعملُ على مُباشرة الشَّعب لشُؤونهِ المحلّيّة الإداريّة، ويتحقَّق ذلك عن طريق الانتخاب. لذلك، كانت الدِّيمقراطيّةُ الإداريّةُ مُكمِّلةً للدِّيمقراطيّة السّياسيّة، **وكِلا الاثنَيْن** يعملان على مباشرة الشَّعب لشؤونه السّياسيّة والإقليميّة الإداريّة»[1]. ويمكن بيان اهم مميزات اللّامركزيّة في الآتي:

أولاً: اللّامركزيّة تتفق مع مبدأ الديمقراطية:

إنَّ الأخذَ بأسلوب اللّامركزيّة «يُعبِّر بِشَكلٍ حقيقيٍّ عن فكرة ديمقراطيّة الإدارة الَّتي تقتضي إفساح المجال أمام المواطنين ليس فقط في اختيار ممثّليهم في البرلمان، بل في مُساهَمتهم في إدارة الشُّؤون والمصالح المحلّيّة، ومن خلال انتخاب ممثّليهم في مجالس الإدارة المحلّيّة»[2]، وبالتَّالي فإنَّ «هذه الدِّيمقراطيّات الإداريّة هامّةٌ جدًّا بالنِّسبة إلى الدِّيمقراطيّات السّياسيّة، إذ إنَّ رابطاً طبيعيّاً يجمع بينهما، والتَّاريخ خيرُ شاهدٍ على ذلك سواءٌ في النِّظام اللّبنانيّ أم سائِر الأنظمة السّياسيّة والإداريّة المُشابِهة له. ونستشهد هنا بوصف الفقيه الفرنسيّ (هوريو) أنّ دَوافِعَ اللُّجوء إلى اللّامركزيّة المحلِّيّة هو ذُو طابع دستوريٍّ كما هو إداريّ»[3].

(1) د. محي الدين القيسي، مرجع سابق، ص33.

(2) د. سامي حسن نجم الحمداني، مرجع سابق، ص78-79.

(3) د. يوسف سعد الله الخوري، **القانون الإداريّ العام**، مرجع سابق، ص130.

ثانياً: تحرير الفرد من استبداد المركز

عِندَما نتحدَّثُ عن اللَّامركزيّ، فنحن نتحدَّثُ عن لامركزيَّةِ القَرار «الَّتي تكمُـنُ في تحريـر الفرد من استبداد المركـز، وتَسـمحُ بمُراقبـةٍ وتَعـاوُنٍ وتَكامُـلٍ، وتُشـارِكُ كُـلَّ مَفاصِـلِ العمَليَّـةِ الإداريّةِ في صناعة القـرار عـلى أسـاس المشـاركة فـيما يُعـرَف بالمشـاركة المشـتركة في تحقيـق الأهداف»[1].

ثالثاً: اللّامركزيّة الإداريّة أكثرَ حِكمةٍ في إدارة الأزمات

العملَ بِنِظـام اللّامركزيّـة الإداريّـة تظهَـرُ أهمِّيَّتُـه كَوْنَـهُ أكـثرَ حِكمـةٍ في إدارة الأزمـات، وبالتَّالي فإنَّنا نجِدُ أنَّ نظام اللّامركزيّة «في أوقات الحروب والأزمـات الكـبرى يكفـي أن يختـلَّ النّظام في العاصمة حتَّى ينفرِطَ عِقدُ الدَّولةِ كُلِّها في حال تبَنّي المركزيّة الإداريّة، في حين تُمكِّـنُ اللّامركزيّة الإداريّةُ كلَّ إقليمٍ من الوقوف عـلى قدمَيْـه، نظَـراً لمـا تتمتَّـع بـه مـن اسـتِقلالٍ في مُمارسةِ شُؤونِه الخاصّة»[2]، فهـي أقـدَرُ إذاً عـلى مواجهـة الأزمـات، لأنَّـه يُمكِـنُ لِكُـلِّ وحـدةٍ إقليميّةٍ لما لها من استقلال أن تقِفَ بِمُفردِها لمواجهةِ الأزمات.

رابعاً: اللّامركزيّة الإداريَّةَ تحقق إدارةٍ جيّدة

اللّامركزيّة الإداريَّةَ هي مسألةُ إدارةٍ جيّـدة؛ لأنَّهـا أقـدر كـذلك عـلى تعـرُّفِ وإشـباعِ حاجاتِ إقليمها ومرافقه؛ لأنّ «السُّلطةَ المركزيّةَ في العاصمة غالبـاً مـا تكـون بعيـدةً عـن احتياجات الإقليم الخاصّة. أمَّا اللّامركزيّة الإداريّة، فهي تكفل حُسن سَير المَرافِـق العامّـة

(1) د. الأمير وليد الأيّـوبي، **اللّامركزيّـة الإداريّـة (رؤيـة سياسـيّة لتنميـة إداريّـة اسـتراتيجيّة)**، المؤسَّسـة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة الأولى، 2017، ص202.

(2) د. سليمان الطّماوي، مرجع سابق، ص98.

المحلّيّة، ذلِكَ أنّ إدارة المرافق عن طريـق الهيئـات المحلّيّـة، يُجنّبُهـا الإبطـاء والـرُّوتين في أداء أعمالها، نظراً لِقُربِ تلك المرافق واستِجابتها السَّريعة إلى تحقيق مستلزمات حُسنِ سَـيرِها»[1]. وللمَرافِقِ المحلّيّة ميزةٌ أُخرى، فهي تعملُ على «إيجاد المجال الخصب لتجربة النُّظُم الإداريّـة الجديدة، حتَّى إذا ما أثبتَتْ نَجاحَها أمكـنَ تَعميمُهـا عـلى بـاقي الوحـدات الإداريّـة. أمَّـا إذا فشـلت التَّجربـة، فـإنَّ الضَّرر لـن يتعـدَّى حُـدودَ الوحـدة الإداريّـةِ الّتـي طُبِّقَـت فيهـا هـذه التَّجربة»[2].

خامساً: اللّامركزيّة اكثر فعالية في معالجة الاحتياجات المحلية.

الإدارة اللّامركزيّة مُؤهَّلةٌ أكثَر «لناحية الاحتكاك بالسُّكّان أصحاب العلاقة الّـذين تُعـرَف حاجاتهم بصورةٍ ملموسةٍ، وكذلك أمنياتهم. وتَعاوُنُ السُّكّان المُسهِّلُ على هذا النَّحو هـو أكـثرُ فاعليّةٍ تقنيّة، وهـو شرطٌ أسـاسيٌّ لإنجـاح أيّ عمليّـة إداريّـة» [3]، كـما أنَّهـا (الإدارة المركزيّـة) **تُحقِّقُ الكفاءةَ الإداريّة**، من خلال تبسيط الإجراءات والقضاء على الرُّوتين الإداريّ، «فالمجالِسُ المحلّيّة أكثَرُ وأسرعُ من السُّلطة الإداريّة المركزيّة استجابةً لمطالب المواطنين في وحدات الإدارة المحلّيّة، وذلك لمعرفة هذه المجالس وقُربِها مـن المشـاكل المحلّيّـة الّتـي يُعـاني منهـا المجتمـع المحلّيّ وإحساسها بالمسؤوليّة المباشرة تجاه النَّاخِبين»[4].

---

(1) د. محي الدّين القيسي، مرجع سابق، ص33.

(2) د. محمّـد محمّـد بـدران، **الإدارة المحلّيّـة، دِراسـاتٌ في المفـاهيم والمبـادىء العِلميّـة**، دار النَّهضـة العربيّة، القاهرة، 1986، ص24.

(3) د. جورج فوديل وبيار ديلفولفيه، مرجع سابق، ص313.

(4) د. أكرم سـالم، مقـالٌ بعنـوان: **فلسـفة الإدارة والحكـم المحـلّيّ**، تـاريخ 2008/6/22، سلسـلة الحـوار المتمدّن، والمنشور على الرَّابط الآتي: www.ahewar.org، تاريخ الزيارة: 2018/5/14.

سادساً: اللّامركزيّة الإداريّة تتفق مع مبدأ العدالة

اللّامركزيّة الإداريّة- «أكثر عدالةٍ من المركزيّة الإدارية، وذلك من ناحية توزيع الضَّرائب العامّة على المرافق المختلفة، ممّا يُؤدِّي إلى عدم طغيان مرافق العاصمة والمدن الكبرى على مَرافِق الملحقات والقرى، كما يُؤدِّي أيضاً إلى تجنُّب البُطء والرُّوتين نظراً لقرب تلك المَرافِق واستجابتها السَّريعة إلى تحقيق مُستلزَماتٍ حَسُنَ سَيرُها»[1].

ولعلَّه من المفيد هُنا التَّنويهُ بأنّ المركزيَّة في بعض الحالات تُؤدِّي إلى اللّامساواة بين المناطق، وهذا ظلمٌ خاصّةً بالنّسبة للمعاملات الّتي لا تطلب سوى تأشيرةٍ بسيطةٍ يضطرُّ المواطِنُ ليُنجِزَها أن يقطعَ مسافاتٍ طويلةً. لذلك، فنحن نرى أنَّ اللّامركزيّة تُساعِد على التَّخفيف من أعباء المواطنين «أصحاب المصالح، وبَتّ قضاياهم في الأقاليم حيث أماكن سكنِهِم، بدلاً من انتقالهم إلى العاصمة مع ما يترتَّب على ذلك مِن هَدرٍ في الأموال وضياع في الوقت»[2].

وهذِه اللّامساواةُ تَطالُ أيضاً التَّوزيع الضَّريبيّ، فالضَّريبةُ ذاتُها يدفعها الجميع، ولكن الخدمات غير متساوية، وهذا يُسبِّب الكثير من النّزوح، من الأطراف نحو العاصمة أو المركز، حَيثُ تكونُ الخدَماتُ متوفِّرةً باستمرار. لذلك، فإنَّ من إيجابيَّات اللّامركزيّة أنَّها تسعى دائماً إلى «**إنعاش الأقاليم النّائية في الدَّولة،** بسبب وجود ممثِّلين لهذه الأخيرة في هذه المناطق وتفهُّمهم لحاجات النّاس ومُتطلَّبات هذه المناطق»[3]، ففي نظام اللّامركزيّة يتمّ تطبيق قاعدة العَدالة الضّريبيّة وتوزيع الخدمات، إذ يقوم كلّ إقليم بشؤونه

(1) د. محي الدّين القيسي، مرجع سابق، ص33.

(2) د. فوزي حبيش، **الإدارة العامّة والتّنظيم الإداريّ**، دار النّهضة العربيّة، بيروت، 1991. ص334.

(3) د. فوزي حبيش، مرجع سابق، ص334.

المحلّيّة على قدر إمكانيّاته الاقتصاديّة وثرَواته المحلّيّة، بحيث لا يكلّف دافع الضَّريبة في الإقليم بالنّفقة على مصالح إقليمٍ آخَر أقلّ منه ثروةٍ وإمكانيّاتٍ مادّيّةٍ.

إنَّ هذا الأمر يخلق الشُّعور «بوجود **نوعٍ من العَدالة الاجتماعيّة**، إذ يكون للمواطنين في مُختلَف أرجاء الدَّولة نَفس القَدْر من المزايا والخدمات، كذلك يخلق نوعاً من التَّنافُس لدى سكّان الأقاليم المجاورة في مجال التَّنمية والتَّطوير، وهذا من شأنه أن ينعكس إيجاباً على المصلحة العامّة للدَّولة»[1].

وهذه الفِقرةُ نقِفُ عِندَها ونضَعُ صورةَ المحافظات العراقية الَّتي لم تنتظِم في إقليم، والّتي ينظِّمها القانون رقم (21) لسنة 2008. «في ما يتعلَّق بالضَّريبة، فإنّها مهما بلغت لا تسُدّ نفَقاتُ المحافظة وأقِضَيتُها ونَواحِيها، خاصّةً إذا نظَرْنا إلى كُلفة المشاريع الّتي تصل إلى مئات المليّارات، وهي كُلَفٌ مُبالَغٌ فيها، فليسَ بِمَقدور المكلَّف بالضَّريبةِ أن يسُدَّ تلك النَّفقات السَّنويّة من ميزانيَّاتِه الّتي تُسانِدُ دَخلَهُ السَّنويّ أو الشَّهريّ، ولكِنَّ حِصّة المحافظة من ميزانية الدَّولة المخصَّصة لها بنسبة عدد سُكّانها هي الّتي تكفُل استمرار النّظام اللّامركزيّ في هذه المحافظات»[2].

---

(1) د. محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص63.

(تتمثَّل الأسباب الاقتصاديّة الموجبة لقيام الإدارة المحلّيّة، فهي تؤدّي إلى الاقتصاد في النَّفقات وتوفير الوقت، وإلى سرعة الإنجاز وتوحيد الأنماط ودقّة تنفيذها وسلامة إجراءاتها، كما تعمل على توفير مصادر محلّيّة، وهي بذلك إنّما تُخفِّف العبء عن الخزينة المركزية والمحلّيّة على السَّواء، وتُؤدِّي إلى تنشيط الاقتصاد القوميّ، بالإضافة إلى خلق نشاطٍ اقتصاديٍّ محلّيٍّ، تُؤدِّي إلى القيام بمشروعات اقتصاديّة ينطلق من واقع المجتمعات المحلّيّة، وتعمل على تنمية وتقدُّم المجتمعات المحلّيّة، وترسم مفهوم التَّنمية المحلّيّة لدَيْها). د. شاهر سليمان الرَّواشدِه، مرجع سابق، ص38-39.

(2) د. طاهر محمّد مايح، **اللّامركزيّة في المجال النّظريّ**، مقال منشور (دراسات حول اللّامركزيّة)، الجزء الأوّل، دراساتٌ وبحوثٌ صدرَت عن مؤتمر اللّامركزيّة المنعقد في بغداد من 27-28 شباط 2012، ص62.

«إنَّ أسلوبَ اللّامركزيّة الإداريّة **يُعَدُّ استجابةً لمقتضَيات الدَّولة المعاصرة**، خاصّةً مع ازدياد واجبات الدَّولة وتنوُّع مَرافِقِها العامّة. وازدياد عدد السّكان حِملٌ ثقيلٌ تنوء به أجهِزَة السُّلطة المركزيّة، ومن ثَمَّ لا يُمكِنُ الاستِغناء عنها اليوم. لذلك، فإنَّ اللّامركزيّة تتماشى وتُعدِّد أعمال الإدارة الحديثة، ذلِكَ أنّ توزيع الوظائف الإداريَّة بين السُّلطة المركزيّة والهيئات اللّامركزيّة، من شأنه أن يُخفِّفَ عن كاهِلِ السُّلطة المركزيّة ويُمكِّنُها من أداءِ وظائفِها المقرَّرةِ لها على نَحوٍ أفضلَ من اضطلاعِها وحدَها بِكاملِ الوظيفة الإداريّة»[1].

سابعاً: اللّامركزيّة اقدر في معالجة التنوع الاثني

أنّ اللّامركزيّة **تُعَدّ التَّنظيم الأمثل** خاصّةً ما إذا تمَّ تطبيقها على أكمَلِ وجهٍ. إنّ «هذا النِّظام يهدفُ إلى إيجاد الحلول للمشاكل الّتي تُواجِه بعض الدُّول ذات التَّعدُّديّة القوميّة والدِّينيّة، فتشكيل الإدارة المحلّيّة بحَدّ ذاتها خيرُ وسيلةٍ لتُعبِّر من خِلالها بعضُ فئاتِ المجتمع -وخُصوصاً الأقلّيّات- عن تطلُّعاتها، من خلال المشاركة الفعّالة في تنظيمات الإدارة المحلّيّة، مما يُعزِّز البناء السّياسيّ في الدَّولة»[2].

وبالتّالي، فإنَّ «الصِّراعات القوميّة والدّينيّة والطّائفية، وسائر التَّناقضات الاجتماعيّة، تختفي أو تضمحلّ حينما يتأسَّس الحكم تأسيساً ديمقراطيّاً على أُسُسٍ من اللّامركزيّة، بل إنّه لن يعود هناك مُبرِّرٌ للحسابات المبنية على أُسُسٍ من التَّناقضات المذكورة»[3].

(1) د. محي الدين القيسي، مرجع سابق، ص33.

(2) د. محمّد محمّد بدران، مرجع سابق، ص23.

(3) د. القاضي نبيل عبد الرّحمن حياوى، **اللّامركزيّة والفِدراليّة**، الطَّبعة الثّالثة، المكتبة القانونيّة، القاهرة، 2007، ص44.

كذلك، تُعتبَر اللّامركزيّة من ضرورات العصر الحديث «ذلك أنّ الشّعوب في تطوُّرها الدِّيمقراطيّ، وبعد أن وصلَتْ إلى المساهمة في تصريف شُؤونها العامّة ترنو بأبصارها وتتوق نُفوسُها إلى إدارة شؤونها بنفسِها على المستوى المحلّيّ، ويكون اختيار أُولي الأمر سَواءً في الحكم والإدارة بالانتخاب من بينهم وعن طريقهم، والمَسائلُ في هذهِ الحالة يحكمُها **عامِلٌ نفسانيٌّ** يُعبّرُ عنه البعض بأنَّه إذا قُدِّرَ لجماعةٍ أن تسرقَ أموالَها، فإنَّها تُفضِّلُ أن يكون السَّارق من بينها وليس غريباً عنها ومفروضاً عليها»[1].

والأهمُّ من ذلك كلِّه، أنَّها من النَّاحية الاقتصاديّة «تُلائِم احتياجات الوحَدات المحلّيّة وحاجات المواطنين فيها، فالمجالس المحلّيّة أقدرُ عادةً من السّلطة المركزيّة على اقتراح أو إقرار المشروع الاقتصاديّ الَّذي تحتاجه الوحدة المحلّيّة، خاصةً إنّ تنشيط الاقتصاد الوطنيّ يأتي نتيجةً لتنشيط الاقتصاد على المستوى المحلّيّ»[2].

من مُجمَلِ ما تقدَّم، يتبيَّن لنا أنَّ اللّامركزيّة الإداريّة لها العديد من المزايا، إن على صعيد الأفكار والابتكارات، أو على صعيد توزيع الاهتمامات وحتَّى على صعيد التَّوازن في القرارات. إذاً، فهي تتَّصِفُ بعِدَّة خصائص، منها: السُّرعة في حلّ المشكلات، واتّخاذ القرارات، ونكون هنا قد أنقذنا الإدارة من الرّوتين الإداريّ، وبالتَّالي نكون قد رفَعْنا حماس أعضاء المستويات الإداريّة المتعدّدة وزيادة اهتمامها بحلّ ما يُواجِهُهم من مشكلات، فضلاً عن تحقيق التَّوازن في القرارات بين المركز والأطراف، حيث يُعتبَر هذا المبدأ، والّذي سنفصّلُه لاحِقاً من أهمّ المبادىء في التَّنظيم الإداريّ.

ولعلَّه من المفيد أن نُركّزَ هُنا على نوعيّة القَرارات الّتي تُؤدّي إلى الارتقاء بالرّوح

(1) د. طاهر محمد مايح، مرجع سابق، ص62.

(2) د. محمّد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص63.

المعنويّة لدى الرُّؤساء في المستويات الإداريّة، حَيثُ يشعرون بمشاركتهم الإيجابيّة في العمل الإداريّ، وهذا سيُؤدِّي إلى ظهور أفكار جديدة وابتكارات، كما سيؤدي ذلك إلى توزيع المخاطر الّتي تتعلّق بالقرارات الضّعيفة، حَيثُ يَقتصِرُ تأثيرُها في قِسمٍ واحدٍ أو إدارة واحدة، وليسَ في المنظومة بكاملها. والأهمّ أنّ مَن يُصدِر القرار في الإدارة يحرص على اتّخاذ أفضل القرارات نظراً؛ لأنَّ مَن يُعايِش المشكلة يُعدّ أكثر مقدِرةً على اتّخاذ القرار المناسب بشأنها.

الفرع الثّاني

المآخِذ على تطبيق اللّامركزيّة الإداريّة

في المقابل، هناكَ بعضُ المآخِذ الَّتي يُمكِنُ أن تُوَجَّه إلى اللّامركزيّة الإداريّة، ويمكن إيجاز هذه العيوب كما يلي:

أولاً: اللّامركزيّة تؤثر في وحدة الدولة وتثير نزعات الاستقلال

«ما يُؤخَذُ على اللّامركزيّة الإداريّة من الوجهة السِّياسيّة هو أنّها تخلقُ مجموعةً من الوحدات الإدارية المستقلّة داخل الدولة قد تُهدِّد قوّة السُّلطة المركزيّة، كما قد تُهدِّد وحدة الدَّولة السّياسيّة والقانونيّة»[1]، فمِنْ مَساوىء اللّامركزيّة من النّاحية السّياسيّة أنَّها تُؤدِّي إلى حالةٍ من عدم الاستقرار والفَوضى وتغليب المصالح المحلّيّة على المصلحة العامّة، بالإضافة إلى أنَّها تزيدُ من احتماليّة تقسيم البلد الواحد إلى مُقاطعاتٍ وأقاليمَ طائفيّةٍ أو سياسيّةٍ.

وبالتّالي، فإنّ «اللّامركزيّة الإداريّة تعمل على تقديم الصَّالح الخاصّ على الصَّالح

(1) د. سامي حسن نجم الحمداني، مرجع سابق، ص78-79.

العامّ للدَّولة، وذلك أنّ الهيئات الإقليميَّة المحلّيّة ستعمل دائماً على الاهتمام بِصالحِ إقليمها وإشباع حاجاته، ولو كان ذلك على حساب الصَّالح العامّ»[1].

«إنَّ تبنِّي اللّامركزيّة الإداريَّة يؤدِّي إلى تغليب الهيئات الإقليميّة للمصالح المحلّيّة على المصالح القَوميّة، فتنشأ النّزاعاتُ بِشَكلٍ مُستمرٍّ على مُمارسةِ الاختصاصات الإداريّة بين السُّلطة المركزيّة وهذِه الهيئات. كذلك، تعملُ على خلق التَّنافُر بين الهيئات اللّامركزيّة ذات المصالح المتعارضة، والّتي تسعى كلٌّ منها لرعاية وتحقيق مصالحها الخاصّة دون المصلحة العامّة»[2].

كذلك، فإنَّ «اللّامركزيّة الإداريَّة تعملُ على المساس بِوَحدةِ الدَّولةِ الإداريّة نَظراً لتوزيع الوظيفة الإداريّة، ممَّا يُؤدّي إلى تباعُدِ وعدمِ تَجانُس أو تَناسُق الأنظِمة والقرارات الإداريّة في الدَّولة الواحدة»[3].

ثانياً: اللّامركزيّة قد تؤدي الى ضياع وتبذير الموارد

أنَّ تطبيق اللّامركزيّة الإداريّة بشكلٍ مُوسَّعٍ يُمكِنُ أن يُؤدِّي إلى إمكانيّة التَّبذير والفوضى وسُوء التَّنظيم في تحقيق الواردات وصرف النَّفقات، فَـ «اللّامركزيّة الإداريّة كنظامٍ يُشكّل عِبئاً ثقيلاً على الخَزينة العامّة للدَّولة، كما أنّ القائمين على الهيئات الإقليميّة تنقصُهم الخبرة والكفاءة في أداء وظائفِهم المهمّةِ»[4]، خاصَّةً أنّها «أقلُّ مهارةٍ وخِبرةٍ من السُّلطة المركزيّة وأكثَر إسرافاً من هذه الأخيرة، وهي تعتمدُ على الأشخاص المُنتخَبِين

(1) د. محي الدين القيسي، مرجع سابق، ص34.
(2) د. سامي حسن نجم الحمداني، مرجع سابق، ص78-79.
(3) د. محي الدين القيسي، مرجع سابق، ص34.
(4) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص100.

الَّذين وإن كانوا شعبِّيين قد لا يكونوا مؤهَّلين فنّيّاً وإداريّاً للقِيام بالمسؤوليَّات المُلقاة على عاتقهم»[1]، فقد تسيء مجالس الهيئات المحلّيّة استخدام سُلطتها المخوَّلة لها في مواجهة سكّان الأقاليم الخاضِعين لها.

وهذه العيوب نُشاهِدُها اليوم «لدى مَجالِس المحافظات العِراقيّة، فهي من حَيثُ المنافَسة مع السُّلطة تُفضِّل مَصلحتَها على المصلحة العامّة، أي المصلحة القوميّة، كما تتصرَّف بالنَّفقات بإسرافٍ لا مُبرَّر له، بل وقسمٌ من الأعضاء أخذوا طريقهم إلى المحاكم نتيجة الفساد الإداريّ مثلما حصل في مُحافَظة «نِينَوى» لرئيس المجلس، وقسمٌ من الأعضاء استَوْلُوا على مبالغ تتعدَّى عشرات المليارات، نتيجة التَّصرُّف الخاطىء، ذلك أنّ المجالِس تُناقِشُ وتُقرِّر، ولكن لا تنفِّذ، وتلك هي أخطاء التَّنفيذ الَّذي تولَّتْه مَجالِسُ المحافظات في بادىء الأمر»[2].

إنَّ هذه الانتقادات مبالَغٌ فيها إلى حدٍّ ما، على الرَّغم من صِحّة بعضها، فاللّامركزيّة الإداريّة إذا ما طُبِّقَت تطبيقاً ينسجم مع مفهومها وأركانها القانونيّة، لا يُمكِن للفشل أن يتَّخذ طريقاً إليها، فالقول «إنَّ اللّامركزيّة تُهدِّد الوحدة الإداريّة من خِلال منع تركيز ممارسة الاختصاصات الإداريّة بالعاصمة وتوزيعها على الوحدات الإداريّة الجغرافيّة قولٌ مبالغٌ فيه، لأنَّ فكرة اللّامركزيّة تقوم في حقيقتها على مجرَّد توزيع الوظائف الإداريّة دون الوظائف الأخرى التَّشريعيّة والقضائيّة، وحتّى الوظيفة التّنفيذيّة، فلا تطالُها اللّامركزيّة الإداريّة إلاّ في جانبها المتعلِّق بالعمل الإداريّ، على اعتبار أنّ الوظيفة التَّنفيذيّة تكون أعمَّ من الوظيفة الإداريّة، وإلَّا سيَهدمُ ذلِكَ الفِكرة الأساسيَّة للّامركزيّة الإداريّة،

(1) د. محي الدين القيسي، مرجع سابق، ص34.

(2) د. طاهر محمد مايح، مرجع سابق، ص62.

وسنكون حينئذٍ أمام اللّامركزيّة السِّياسيّة»[1].

وفي هذا الصَّدد، يقول العلّامة الكبير سليمان الطَّماوي «بأنّنا نجِد مبالغةً في الخَوف من أخطاء الشّعوب؛ لأنّهم لا يتعلَّمون إلَّا إذا أخطَؤوا، وخَيرٌ لهم أن يتعلَّموا عن طريق الخطأ من أن يبقوا جاهِلين خَوفاً منه، ويمكن تلافي ذلك عَبر رقابةٍ فعّالةٍ واتّباع أسلوب تعيين بعض أعضاء الهيئات المحلّيّة إلى جانب الأعضاء المنتخبين، فذلك قد يضمن إلى حدٍّ ما وجود بعض الكفاءات، ومن ثَمَّ يمكن أن يُخفِّف إلى حدٍّ ما هذه المخاوف»[2]. وبالتَّالي، فإنَّ الخوف من ضعف الأداء في بعض الإدارات والضَّعف في بعض المجالات يُقلِق الكثيرين، وهذا الحاجز هو ما يُعيق تطبيق اللّامركزيّة في الكثير من الدُّول.

ولكن بنظرنا إنَّ الخوف الوحيد الّذي يمكن أخذ الحيطة والحذر أثناء تطبيقه هو تسبُّب اللّامركزيّة الإداريّة بِالانعزاليّة، ممّا قد يؤدِّي إلى تصدُّع الدَّولة، وهَذا ما سنُلاحِظُه في النَّموذج العراقيّ إحدى دُوَل المقارنة في أطروحتنا.

وخلاصة القول، فإنَّ هذه البراهين التِّقنيّة ليسَتْ حاسِمةً في الجدَل، وليسَتْ ثابتةً، فهناك مسائل سياسيّة تتدخَّل فيها، وتتضمَّن اللّامركزيّة، كأيّ نظام حريّة، مخاطر وأعباء، في ما هو حسَن وما هُوَ سيّئ، إلَّا أنَّ التّجربة بيَّنت أنّ إجراءات المشاركة والقرارات الجماعيّة والمناقشات الحرّة تُوصِل في الأمد البعيد إلى نتائج أفضل من إجراءات الإكراه، ورَفض مشاركة أصحاب العلاقة، ولا يُمكِن أن تُظهِرَ بالتَّالي اللّامركزيّة أبعادها ومنافعها إلاّ على مساحاتٍ واسعةٍ بما فيه الكفاية، وهذا ما سنتناوله عندما نُعالِج هذا الموضوع فيما يتعلَّق بالعراق.

(1) د. سامي حسن نجم الحمداني، مرجع سابق، ص79.

(2) د. سليمان الطّماوي، مرجع سابق، ص100.

فضلاً عن ذلك، لا بدّ من وضع سُلّم في الحاجات والأولويّات، ولا يتمّ هـذا إلاّ عـبر تنفيـذ تصميم، ويبقى أنّ هذا التَّخطيط يجب أن يرتكز على الموازنة بين الحاجات المعـبَّر عنهـا عـلى الصَّعيد اللّامركزيّ، على أن تُمارِس هذا الدَّور السّلطة المركزيّة بالتَّعاون معَ السُّـلطات المحلّيّـة عَبر نظامٍ تخطيطيٍّ قابلٍ للتَّحديث والتَّطوير مع متطلَّبات العصر الحديث.

التَّنظيمات الدُّستوريّة والقانونيّة لنظام اللّامركزيّة الإداريّة في العراق

تكتسب العلاقة بين السُّلطات المحلّيّة والتَّنمية أهمّيّةً كبرى ليسَ في العِراق فحَسْب، بل في العـالم أجمـع، فهُنـاكَ ضَرورةٌ حتميّـةٌ لتوزيـع الاختصاصـات والمهـامّ بـين الحكـومتَيْن المركزيّـة والسُّلطات المحلّيّة، وبما يضمن قيام هذه السُّلطات بدورٍ أكثرَ فاعليّةٍ في التَّنمية الوطنيّة نتيجـةً لقُربِها من المواطنين، ومن ثَمَّ فهي أكثرُ قـدرةٍ عـلى تحديـد المشـاكل والتَّحـدِّيات والطّموحـات، وكذلِكَ الإمكانات التَّنمويّة المحلّيّة، وبما يؤهِّلها لرسم الحلول النّاجمة لتلك المشاكل.

«وأمام ضَغط الحاجات وتنوُّعها واتّساع الأقاليم»[1]، وازدياد عدد السُّـكّان، طـرَأ

---

(1) الأقاليم هي إحدى المستويات الّتي تعتمِـد عليهـا هيكليّـة النّظـام اللّامركـزيّ في الدّسـتور العراقـيّ، والإقليم هو مساحةٌ من الأرض تتوزَّع فيها صفاتٌ معيّنةٌ تجعل مـن السّـهولة تحديـدها وتميّزهـا عـن المناطق الأخرى. وهناك ثلاثة اتّجاهات رئيسة لتحديد الأقاليم: الأول يقوم على تحديـد الإقلـيم ضـمن المفهوم الشَّكليّ الاصطلاحيّ، من خلال التّأكيد على التّشابه في الصّفات لأغراض التحديد، وهو ما يُطلَقُ عليه: «الإقليم المتجـانس»، والثّـاني يعتمـد عـلى فكـرة العلاقـات الوظيفيّـة بـين مكوّنـات الإقلـيم مـن الوحدات الإدارية: المدن والقرى والقصبات، حيث تـرتبط فـيما بينهـا بعلاقـات اقتصـاديّة واجتماعيّـة، وهو ما يُطلَق عليه: «الإقليم الوظيفي»، والثّالث يرى بأنّ الإقليم وحدةٌ جغرافيّةٌ محدَّدة المعالم، فهـي المناطق الّتي تعتبرها حكومات الدّول وحدات تخطيطيّة تُطبَّق عليها القرارات السّياسـيّة والاقتصـاديّة، وهو الإقليم الإداريّ. وقد استند الدّستور العراقيّ في توضيح مفهوم الإقليم على الرّأي الثّالث في اعتماد الوحدات الإداريّة القائمة في العراق (المحافظات)، لتكوين هذه الأقاليم بالاستناد على رغبة سكان هذه المحافظات، كما جاء في المادّة (119)، في حين أكَّدَت المادّة (124) منه أنّه لا يجوز للعاصـمة أن تنضـمّ لإقليم. (كامل كاظم الكناني، مرجع سابق، ص96).

تغيير وتحوُّلٌ كبيران على مفهوم الدَّولة من دولـةٍ حارِسـةٍ إلى دولـة خـدَمات، واسـتتبَع ذلِـكَ ظهور نظامٍ يقومُ على فكرةِ إبعاد أو تقليل دور المركـز، غـير أنَّ هـذه الـنُّظم لم تأخـذ طابعـاً واحـداً، فقَـد اتَّسـم بعضـها بالطَّـابع الإداريّ البحـت كنظـام عـدم التّركيـز الإداريّ والإدارة المحلّيّة[1]، بينما اتَّخذَت نظُمٌ أُخرى طابِعاً سياسيّاً كنِظامِ الحكـم المحـلّيّ المُعـبَّرِ عنـه بالنِّظـامِ الفِدراليّ»[2].

وبالإضافة إلى ضغط الحاجات، هنـاك معيـارٌ آخَـر يتمثَّـل بالمشـاركة في التَّنميـة المحلّيّـة المستدامة، فقد أصبحت «تضطلع بِدَورٍ هامٍّ وحيـويٍّ ورئـيسٍ في الدَّولـة خصوصـاً في الوقـت الحاضر، حيثُ غدَتْ تلعَبُ عِدَّة أدوار، من بينها: المشاركة في التَّنمية المستدامة والمشـاركة في صنع القرار وغيرها من الأدوار الهامّة، ويرى الـبعض أنَّهـا تُمثِّـل حلقـة الوصـل بـين الحكومـة والمواطن، وتلعب الدَّور الأبرز والأهمّ في المجـالات التَّنمويّـة وتُقـدِّمُ خـدَماتِ البُنيـة التَّحتيّـة للمجتمعات المحلّيّة»[3].

وقد عرِفَ العراق نظام الإدارة المحلّيّة «منـذ عصر الرَّاشـدين إلى عصر الأمـويِّين والعباسيّين، حيث كان نظام إدارة الأقطار الإسلاميّة نِظاماً لامركزيّاً في شؤون الإدارة،

(1) د. عادل محمود حمدي، الاتّجاهات المعـاصرة في نظـم الإدارة المحلّيّـة، دار الفكـر العـربيّ، القـاهرة، 1973، ص377.

(2) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص38.

(3) د. صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص19.

وقد تُرِكَ للوالي حرّيّةُ التَّصرّف يُساعِدُه رؤساء الدَّواوين المختلفة، فالولاية كانت سُلطةً محلّيّةً مستقلّة، وفيها تشكيلاتٌ إداريّةٌ كاملة وبيتُ مالٍ مستقلّ، لذلك فإنّ نظام الإدارة المحلّيّة في الإسلام عُنِيَ باللّامركزيّة في الشّؤون الإداريّة، وكان الوالي يستشيرُ أهل الرَّأي في منطقته، فكانوا بمثابة مجلسٍ محلّيٍّ يمثّل رغبات ومصالح منطقته وسكّانها»[1].

وبخصوص نشأة الإدارة المحلّيّة وتطوّرها التّاريخيّ في العراق، سنتناول ذلك بالتّفصيل، لنقف على مدى تبنّي النُّظم الإداريّة في العراق لنِظام الإدارة المحلّيّة عَبر المراحل التّاريخيّة المتعاقِبَة مُسلِّطين الضَّوء على أهمّ الحقَبات التّاريخيّة الّتي مرَّ بها.

ومِن أبرَز مقوّمات اللّامركزيّة الإداريّة المحلّيّة تمتُّع السُّلطة المركزيّة بِقَدرٍ من الرَّقابة على السُّلطات المحلّيّة في حُدودٍ معيَّنة دون أن تُؤثِّر على استقلال تلك السُّلطات «وتُسمَّى هذه الرَّقابة في بعض الأحيان بالرَّقابة الخارجيّة تمييزاً لها عن الرَّقابة الدّاخليّة الّتي تقوم بها السُّلطات المحلّيّة اللّامركزيّة، ألأعلى على السّلطات المحلّيّة الأدنى منها في نطاق الوحدة الإداريّة الواحدة»[2].

غير أنّ ذلِكَ التَّدرُّجَ الهرَميَّ في الرَّقابة يجب أن «لا تترتَّب عليه روتينيّةٌ في الإجراءات وإعاقة عمل المجالس المحلّيّة بما يزيد من بيروقراطية الإدارة وتعقيدها»[3]، بل يجب أن

(1) د. أريج طالب، **اختصاصات السُّلطات المحلّيّة في التّشريع العراقيّ في ظلّ الدّستور الحاليّ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008**، مجلّة جامعة العلوم القانونيّة والسّياسيّة، العدد الثّالث، المجلد الثّاني، 2011، ص142.

(2) د. هدى محمّد عبد الرّحمن، **كفاءة الإدارة المحلّيّة في القانون الوضعيّ والفقه الإسلاميّ** (أطروحة دكتوراه)، كلّيّة الحقوق، جامعة أسيوط، 2008، ص47.

(3) د. زكي محمّد النجّار، **الدّستور والإدارة المحلّيّة**، دار النّهضة العربيّة، القاهرة، 1995، ص335.

تكون العلاقة بين المجالس المحلّيّة الأعلى والأدنى، لا على أساس الرَّقابة والإشراف فحسب، وإنَّما تكون على أساس السُّلطة الأوسع والنّطاق الأضيَق، ممّا يحقِّق الأهداف المتوخَّاة من لامركزيّة الرَّقابة في التّخفيف عن كاهل الحكومة المركزيّة وسرعة إنجاز الأعمال من قِبَل السُّلطات المحلّيّة بمُستوياتها المختلفة، بسبب التَّقارب بين جهة الرّقابة والجهة الخاضعة لها في ذات الوحدة الإداريّة.

إنّ كلَّ هذهِ التَّطوّراتِ وغَيرِها سوف نعرضها في هذا الفصل، لنصِلَ إلى حلٍّ لهذه المشكلة الّتي تُسمَّى مشكلة العصر بعد هذا الدَّمج غير المخطَّط له بين الفِدراليّة واللّامركزيّة.

وعليه، فقد خصَّصْنا هذا الفصل لمعالجة التَّنظيمات الدّستوريّة والقانونيّة لنظام اللّامركزيّة في العراق، حيث خصَّصْنا المبحث الأوّل من هذا الفصل: (نظام اللّامركزيّة الإداريّة في العراق بين الدّستور والقوانين). أما الثّاني، فكرَّسناه لبحث (الرَّقابة على مجالس المحافظات غير المنتظِمة والمنتظِمة في إقليم).

المبحثُ الأوَّل

نظام اللّامركزيّة الإداريَّةِ في العراق بين الدُّستورِ والقوانين

بتاريخ 9 نيسان/أبريل عام 2003، دخلتْ قوَّاتُ التَّحالف الدَّوليِّ إلى بغداد، وبدخولها سقط نظام حكم حزب البعث، وقد سقط دستورُ عام 1970م وسقطت معه كافّة المُؤسَّساتِ الدُّستوريَّةِ الاستثنائِيَّةِ. ونتيجةً لذلك، حُلَّتْ أغلبيةُ أجهزة ومؤسّسات الدَّولة، العسكريّةِ والأمنيَّةِ، وتولَّتْ سلطةُ الائتلافِ إدارة الدَّولة.

ولا يختلف أحدٌ أنّ العراقَ بلدٌ مُتعدِّدُ القوميَّاتِ والأديانِ والمذاهِب، فلا بُدَّ أنْ يُعبِّر الدّستورُ عن طموحاتِ هذهِ المُكوِّناتِ عند تحديدِ شكلِ الدَّولةِ وأسلوبِ الحكم المُستقبليّ. وبعد سقوط النِّظام، وصدورِ قانون إدارة الدَّولةِ للمرحلة الانتقالية في آذار/ مارس عام 2003م، كان القانونُ المذكورُ الأساسَ الّذي يستنِدُ إليه الجميعُ لكتابةِ دستورٍ دائمٍ للعراق.

وبُغيةَ تسليطِ الضَّوءِ على «هذه المُدَّةِ المُمتدَّةِ من التَّاسعِ من نيسان/أبريل عام 2003م (حين سقوط نِظامِ حزبِ البعثِ) وحتى الثّلاثين من كانون الثاني/يناير عام 2009، وهو تاريخ إجراء الانتخاباتِ الخَاصَّةِ بمجالس المُحافظاتِ، وتاريخُ نَفاذِ القانون رقم 21 لسنة 2008م بعد تشكيلها من خلال هذه الانتخابات. وحيث إنَّ هذه الفترة شهدتْ صدور قانون إدارةٍ للدَّولةِ للمرحلةِ الانتقاليَّةِ، وهو الدّستور المؤقت في العراق، وشهدَتْ أيضاً صدورَ الأمر رقم 71 لسنة 2004م، وهو قانون الحُكوماتِ المحلِّيَّةِ والإقليمِيَّةِ وتعديلِهِ بالأمر رقم (100) لسنة 2004م»[1].

(1) د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، **النِّظامُ اللّامركزِيّ: دراسةٌ مقارَنةٌ**، الطّبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص 116.

فيما كان الإنجازُ الأكبرُ صدور دستور جمهوريَّةِ العراق لسنة 2005م، وهو أوَّلُ دستورٍ تمَّ الاستِفتاءُ عليهِ في تاريخ العراق. ومن خلال قراءَتِنا للدُّستور العراقيِّ لعام 2005م، نَجِدُ أنَّهُ أخذَ بثلاثة أنظمةٍ من أنظمة الحكمِ الإدارِيِّ، النظامُ الأوَّلُ هو نظام الأقاليم، وقد طُبِّق فعلاً في المحافظات الثلاث (أربيل، ودهوك، والسُليمانِيَّة) ضمن إقليم كُردستان. والنّظام الثّاني هو نظام اللّامركزيّة الإداريَّةِ في إدارة شؤون المحافظاتِ الأربعَ عشرةَ غير المُنتَظِمَةِ في إقليمٍ. أمَّا النِّظامُ الثالثُ، فهو نظام الإداراتِ المحليَّةِ الّذي أُفرِزَتْ له مادّةٌ دستوريَّةٌ برقم (125)، وتنُصُّ هذه المادّةُ على أن «يضمن هذا الدّستور الحقوقَ الإداريَّةَ والسياسيَّةَ والثَّقافيَّةَ والتّعليميَّةَ للقوميَّاتِ المُختلفةِ، كالتُركمانِ والكلدانِ والآشُوريِّين وسائرِ المُكوِّناتِ الأُخرى، ويُنظِّمُ ذلك بقانونٍ».

أَمَّا وضع العاصمة، فقد عُولِجَ بمادَّةٍ[1] مفادُها أنَّ بغدادَ بحدودِها البلديَّةِ عاصمةُ جمهوريَّةِ العراقِ، وتُمثِّلُ بحدودِها الإداريَّةِ محافظةَ بغدادَ، ولا يجوز للعاصمة أن تنضمَّ إلى إقليمٍ، على أن يُنَظَّمَ وضعُها بقانون. «هذا يعني أنَّ العراقَ أصبحَ بعد سنة 2005م دولةً مُركَّبةً تُدار مُكوّناتُها بواسطة الفِدراليَّةِ في بعض مناطقها، وتدير اللّامركزيّة الإداريَّةُ في بعضٍ منها، وتعتمِدُ نظامَ الإداراتِ المحليَّةِ في القسم الآخر»[2].

وعليه، سوف نتناول في هذه الفقرة في المطلب الأوّل نظامَ اللّامركزيّة الإداريّةِ المتَّبَعَ في العراق وفق دستور عام 2005م.

(1) المادة (124) (الفصل الثّالث/الباب الخامس) من الدستور لعام 2005م.

(2) د. يوسف فواز الهيتي، مرجع سابق، ص111.

المطلَبُ الأَوَّلُ

ملامحُ التَّنظيمِ الإداريِّ في العراق وفق دستور 2005م

بدايةً، لا بُدَّ من ذكر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في أيار/مايو 2004م، وهو القانون الذي كان يُعتبر القانونَ الأعلى للبلاد. وقد بيَّنَ أنَّ نظام الحكم في العراق نظامٌ «جمهوريٌّ، اتحاديٌّ، فِدراليٌّ، ديمقراطيٌّ، تعدُّديٌّ، ويَجري تقاسُم السُّلطات فيه بين الحكومة الاتّحاديَّةِ والحكوماتِ الإقليمِيَّةِ والمحافظاتِ والبلديَّاتِ والإداراتِ المحليَّةِ»[1]. ويُلاحَظ أنّ المشرِّعَ جاء بموجب هذا النّصّ بمبدأٍ جديدٍ، فالسُّلطةُ في العراق يجري تقاسُمها، وهذا يعني ممارسَتَها من قِبل الحكومةِ الاتحاديَّةِ والحكوماتِ الإقليميَّةِ والمحافظاتِ، فالمحافظاتُ ينالُها جزءٌ من السُّلطةِ بموجب هذا التقاسم مثلما ينال الأقاليمَ. وقد عُدَّ هذا القانون «أهمَّ وثيقةٍ قانونيَّةٍ سياسيَّةٍ اجتماعيَّةٍ اقتصاديَّةٍ تُعدُّ من قبل مجلس الحكم، «ويُصادَقُ عليها من قِبَلِ المديرِ التنفيذيِّ لسُلطةِ الائتلافِ المؤقَّتةِ»[2].

---

(1) المادّة (الرّابعةُ) من قانون إدارةِ الدّولةِ للمرحلةِ الانتقاليّةِ.

(2) د. وائل عبد اللطيف حسن الفضل، مرجع سابق، ص144.

والسؤالُ الذي يطرحُ نفسَهُ هُنا: هل يملكُ مجلس المحافظةِ بموجب الأمر رقم (71) لسنة 2004م وبموجِبِ أحكامِ قانونِ إدارةِ الدَّولةِ للمرحلةِ الانتقاليَّةِ سُلطةَ إصدارِ القوانينِ أو الأنظمةِ التي تُجيز ذلك؟ لا شك أنّ الأمر رقم 71 لسنة 2004م هو في مرتبة القانون، بل هو قانونٌ بحسب رأي مجلس شورى الدَّولةِ، وحيث إنَّ المُشرِّعَ له الحقُّ - كمبدأ عامٍ- في تخويل جهةٍ أُخرى بممارسة بعضٍ من صلاحيَّاتِهِ، وقد نَصَّ «القانون» رقم 71 لسنة 2004م على جواز فرض الضَّريبةِ والرَّسمِ والضّميمة من قِبل مجلس المحافظة. كذلك يُلاحظُ من مُقتضى تمتُّعِ المحافظاتِ بالصّلاحيَّاتِ الإداريَّةِ دون سِواها وفقاً لنظام اللّامركزيّة الإداريَّةِ التقليديِّ خُضوعُها إلى رقابة السُّلطاتِ المركزيَّةِ والسّلطةِ التنفيذيَّةِ منها خصوصاً، في حين أنّ قانونَ إدارة الدَّولةِ للمرحلةِ الانتقاليَّةِ

أمَّا بالنّسبة للدُّستورِ، فإنَّ أَهمَّ ما يُمَيِّزُ دستور جمهوريَّةِ العراق لسنة (2005م) «أنَّهُ جمع بين نِظامَي الفدراليَّةِ واللّامركزيّة الإداريَّةِ في آنٍ واحدٍ، فالأقاليمُ في العراق، كإقليم كردستان، الذي سنتناوله لاحقاً، يعمل وفق النِّظامِ الفِدراليّ. أمَّا المحافظاتُ التي لم تنتظم في إقليم فإنَّها تعملُ وفق مبدأ اللّامركزيّة الإداريّةِ، وتُمارسُ صلاحيَّاتٍ إداريَّةً وماليَّةً واسعةً، ولا تخضعُ لإشرافِ أو سيطرة أَيَّةِ وزارةٍ أو جهةٍ مرتبطةٍ بوزارة»[1].

إنَّ اللّامركزيّة الإداريَّةَ تُعد من أَهمِّ النُّظمِ التي يُمكنُ للمواطنينَ من خلالها المشاركةُ في إدارة الشؤون العامّةِ المحليَّةِ في المجتمعاتِ التي يعيشون فيها»، ولكي تتمَّ هذه العمليةُ لا بُدَّ لهذه المجالس من اختصاصاتٍ تقوم بها. ويُعدُّ الدُّستورُ صاحبَ الاختصاص الأوَّلِ الذي يخلق الاختصاصات التي تمُارسُها سُلُطاتُ الدَّولةِ، وممارسَةُ أيٍّ منها لأعمالها تكونُ عُرضةً للطَّعنِ في شرعيتها ما لم تمُارس ضمن الإطار العَامِّ الذي يُحدِّدُهُ المشرِّعُ الدُّستوريُّ»[2]. ونقصد هنا المحافظاتِ الَّتي لم تنتظم في إقليمٍ.

والأمرَ رقم 71 لسنة 2004م نصا على الاستقلالِ الكاملِ في ممارسة مجالس المحافظاتِ لمهامِّهَا. ونستفيدُ من ذلك أنَّ نِيَّةَ المشرِّعِ قد انصرفت إلى أنّ النِّظام الذي يحكم المحافظات هو **بالتأكيد ليس نظام اللّامركزيّة الإداريَّةِ التقليديِّ**، خصوصاً إذا تذكرنا أنَّ مجالس المحافظاتِ قد مُنحت صلاحيَّاتٍ سياسيَّةً مُهمَّةً تتعلق بتغيير شكل نظام الحكم الذي يحكُمُها، ألا وهو حقُّها في تكوين الأقاليمِ بشكلٍ منفردٍ أو مع غيرها من المحافظاتِ. (احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، مرجع سابق، ص126-129).

(1) د. سرمد رياض عبد الهادي، **النِّظامُ الاتحاديُّ في العراقِ وتقدير تشريع قانون المحافظات التي لم تنتظم بإقليمٍ**، مجلَّةُ جامعة الأنبار للعلوم القانونيَّةِ والسياسيَّةِ، المجلّدُ الرابعُ، الاصدار الثَّاني، 2013م، ص 146.

(2) د. عمّار رحيم عبيد الكناني، **اللّامركزيّة الإداريَّةُ في دستور العراق لعام 2005 وأثرُها في تنمية المحافظاتِ غيرِ المنتظمة في إقليم «دراسةٌ مقارنةٌ»**، مكتبة القانون المقارن، من دون ذِكرِ سنةِ النّشرِ، ص90.

وإذا بيَّنَّا معنى النِّظام الفدرالي، فسنرى أَنَّهُ نظامٌ سياسيٌّ يعتمد على توزيع السُّلطةِ، كما سبق أن أشرنا (التّشريعيَّةِ والتنفيذيَّةِ والقضائِيَّةِ)، بين دولة المركز والأقاليم المنبعثة من هذه الدَّولةِ، ونقصد هنا إقليمَ كردستان.

والجدير بالذِّكر هنا، أنَّهُ في كلتا الحالتين السابقتين تبقى لدولةِ المركزِ سلطةٌ سياديَّةٌ من أجل الحفاظ على وحدة الدَّولةِ الاتّحاديَّـةِ. لـذا يُـؤدي الدّسـتورُ دوراً مُهـمَّاً في تحديـد شـكل الدَّولة، وفي كيفيَّةِ توزيع السُّلطاتِ وإيجاد نوعٍ من التَّوازنِ بينها، كي يضمن حُسـنَ التَّطبيـقِ، وبالتالي نجاح مشروع الفِدراليَّةِ في العراق.

فقد برز النِّظامُ اللَّامركزيُّ على أساس توزيع المسؤولياتِ والصّلاحيَّاتِ اللَّازمـةِ للقيـام بهـا بين الحكومة الاتّحاديَّةِ (المركزيَّةِ) والحكوماتِ المحليَّةِ وفقَ أُسسٍ منطقيَّـةٍ في إطـار الظـروف الاقتصاديَّةِ والاجتماعيَّةِ والسياسيَّةِ لتلك الحكومـاتِ وقـدرةِ كـلِّ مسـتوى عـلى القيـام بهـذه المسؤوليَّات. هذه المسؤوليّاتُ عرضةٌ للتّغيُّرِ مـع زيـادة السّـعةِ الماليَّـةِ والإداريَّـةِ للحكومـاتِ المحليَّةِ. وقد أشار الدُّستورُ العراقيُّ لسنة 2005م «إلى أنّ العلاقة تسير باتجاهين متعاكسين:

1- **النَّسقُ الصاعدُ:** من معلوماتٍ واقتراحاتٍ، وأيضاً الاعتراضاتُ مـن قاعـدة هـذه الهيكليَّـةِ بَدءاً من المجالس البلديَّةِ ثمَّ مجالسِ المحافظاتِ ثمَّ مجالسِ الأقاليمِ وصولاً إلى الحكومـةِ المركزيَّةِ (الاتحاديَّة).
2- **النَّسقُ النَّازِلُ:** في الاتجاهِ المعاكِسِ للعلاقةِ الذي يُعبِّرُ عن مهام الحكومـة المركزيَّـةِ تجاه المستويات الأُخرى في التعامل مـع تلـك المعلومـاتِ والاقتراحـاتِ في صـياغة

السياساتِ الوطنيَّةِ أو في وضع المعايير أو في المهام الأُخرى، بما فيها آليَّاتُ التنسيقِ بين هذه المستويات في الأداءِ الحكوميّ»[1].

وعليه فسوف نعالج في هذا المطلب بروز النِّظامِ الفدراليِّ في دستور عام 2005م، وبالأخص قانون المحافظات التي لم تنتَظِم بإقليم رقم 21 لسنة 2008م. حيث نتناول نشأةَ النِّظامِ الفِدراليِّ في العراق، ودور الدّستورِ في صياغة هذا النظام، كما سنتناول اختصاصاتِ الأقاليمِ والمحافظاتِ والاختصاصاتِ التشريعيَّةَ والتنفيذيَّةَ لمجالس المحافظاتِ مع تبيان تطبيقات اللّامركزيّة فيها.

الفرع الأول

النّظامُ الفِدراليُّ في الدُّستورِ العراقيِّ لسنة 2005م

إنَّ تَوالي الأنظمةِ الشُّموليّةِ في العراق كان البدايةَ التي خلَّفَتْ ردة فعلٍ في تبنّي النّظامِ الاتحاديِّ الذي أقرَّهُ دُستور 2005م، الذي اتَّجهتْ بهِ الوقائعُ السياسيَّةُ إلى التفكير بتحويل العراقِ إلى دولةٍ اتحاديَّةٍ، أي تحويله من دولةٍ بسيطةٍ إلى دولةٍ مُركَّبةٍ، وأُولى المحاولاتِ كانت قانونَ إدارةِ الدَّولةِ للمرحلة الانتقاليَّةِ لعام 2004م، ثُمّ تبِعَهُ دستورُ عام 2005م.

وحيثُ إنّ دستور العراق لسنة 2005م قد أخذ بالفِدراليَّةِ، إذ نصَّ في مادتِهِ الأُولى كما سبَقَ أن أَشرنا (العراقُ دولةٌ اتّحاديَّةٌ واحدةٌ مستقلّةٌ ذاتُ سيادةٍ كاملةٍ ونظامُ الحكمِ فيها جمهوريٌّ برلمانيٌّ ديمقراطيٌّ...)، وقد بيَّنَ المشرِّعُ العراقيُّ في المادة (47) من الدُّستورِ أنَّ هُناكَ سلطاتٍ اتحاديَّةً تتكَوَّنُ من السُّلطاتِ التشريعيَّةِ والتنفيذيَّةِ والقضائِيَّةِ، وتُمارِسُ

---

(1) د. كامل كاظم الكناني، مرجع سابق، ص87- 88.

تلكَ السُّلطاتُ اختصاصاتِها ومهمَاتِها على أساسِ مبدأ الفصلِ بينَ السُّلطاتِ، وأَقَرَّ الدُّستورُ ما جرتْ عليهِ العـادةُ في الـدُّولِ الفِدراليَّـةِ مـن تفـرُّعِ السُّـلطةِ التشريعِيَّـةِ إلى هيئتَـينِ أو مجلسين، إِذْ تنصُّ المادَّةُ (48)[1] منه على الآتي: «تتكوَّنُ السُّلطَةُ التشريعيَّةُ الاتحاديَّـةُ مـن مجلـس النـواب[2] ومجلـس الاتحـاد»[3]، وتـرك عمليـة تنظيـم وشروط العضـويَّةِ في هـذا

(1) المادّة (48) من الدُّستورِ العِراقيِّ لعام 2005م.

(2) مجلسُ النُّوابِ العراقِيِّ: هو إحدى كَفَّتَي السّلطةِ التّشريعيّةِ الاتحاديَّةِ في العـراق وفقـاً لـنصِّ المـادّة (48) من دستور عام 2005، إذ تتكَوَّنُ هذه السـلطة مـن مجلـس النّـوابِ ومجلـس الاتّحـاد. ويتكـوَّنُ مجلسُ النّوابِ، وفقاً لأحكام المادّة (49/أولاً) من الدستور، من عددٍ من الأعضـاء بنسـبةِ مقعـدٍ واحـدٍ لكُلِّ مئةِ ألفِ نسمةٍ من نفوس العراق يمثلونَ الشَّعبَ العراقيَّ بأكمله، يـتمُّ انتخـابهم بـالاقتراع العـامِّ السِّرِّيِّ المباشر، ويُراعى تمثيلُ سائر مكوِّناتِ الشَّعب فيه. وقد كان المجلـس يضـمُّ في دورتِـهِ الأُولى 275 نائباً، في حين أَنَّهُ جرى انتخابُ 325 نائباً في الدورة الانتخابية الثانية. ويمارس مجلس النُّوابِ عـدداً مـن الاختصاصات، أَهمُّها الاختصـاص التشريعـي، والاختصـاص الرقـابيُّ أو السـياسيُّ، والاختصـاص المـاليُّ (د. حنان محمد القيسي، **الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليـم رقـم 21 لسـنة 2008**، بغداد، 2011م، ص7).

(3) مجلس الاتحاد، يُعد الجزءَ المكمِّلَ للسّلطَةِ التّشريعيَّةِ الاتحاديَّةِ في العراق وذلك بموجـب مـا نصَّـتْ عليهِ المادّة (48) من الدُّستور العراقيِّ، ويتَأَلَّفُ مجلس الاتحاد من مُمثِّلـين مـن الأقـاليم والمحافظـات غير المنتظمة في إقليمٍ، ويُنظِّمُ تكوينَهُ وشروطَ العضويّةِ واختصاصاتِهِ وكُلَّ ما يتعلـقُ بـهِ بقـانون يُسـنُّ بأغلبيَّةِ أعضائِهِ، وعلى الرّغم من أهميَّةِ هـذا المجلـس في حفـظ تـوازن العلاقـة بـين السُّـلطةِ المركزيَّـةِ والإِقليميَّةِ إلاّ أنَّهُ ولحدِّ الآن لم يُقَرَّ من مجلس النُّوابِ، ونجد بأنّه في كافَّة النُّظمِ البرلمانيّة والتي يكـون فيها مجلسان حيث مجلس الاتحاد هـو الرقيـب عـلى مجلـس النُّـواب والفلـتر للقـوانين إلّا أنَّ المشرِّعَ الدّستوريَّ العراقيَّ جاء بحكمٍ بعكس ما جاءتْ بِـهِ الدّسـاتيرُ الفِدراليَّـةُ، حيـث جعـل تشريـع مجلـس الاتحاد بقانونٍ يصدرُ من مجلس النُّوابِ، وكـان الأَوْلى أن يـنصَّ عـلى أحكامِـهِ بموجـب الدُّسـتورِ، كـما يضمَنُ فيهِ اختصاصاتِهِ كما فعـل ذلـك بالنسـبة إلى مجلـس النُّـواب». (د. عـمار رحـيم عبيـد الكنـاني، م.س..ذ.، ص 95).

المجلس (مجلـس الاتحـاد) وبيـانِ اختصاصـاتِهِ وصـلاحِيَّاتِهِ لمجلـس النـوّابِ لـكي يُبـيّنَ قانونـاً بخصوص هذا الأمر[1].

وعند الرُّجوعِ إلى نَصِّ المادةِ (137) نجد أنَّ الدُّستورَ أَجَـلَّ العمـلَ بأحكـامِ مـوادِّ مجلـسِ الاتحادِ بحيثُ جعل أمرَ تشكيلِهِ منوطاً بقرارٍ صادرٍ عن مجلس النُّوابِ، وهـذا يُثـير الانتقـادَ، فكيفَ يكونُ مجلسُ النُّواب هو المسؤُولُ عن تشكيل هذا المجلس، وقـد نَـصَّ الدُّسـتور وفـق المادة (48) منه على أنَّ السُّلطة التّشريعيَّةَ مُكوَّنةٌ من مجلسين (النّواب، والاتّحاد)[2].

أَمَّا بالنسبَةِ لتحديد المحافظةِ فهِيَ وحدةٌ إداريَّةٌ ضمنَ حدودِها الجغرافيَّـةِ، وتتكـوَّنُ من أقضيَةٍ ونواحٍ وقُرى. يجري تقسيم الدَّولة إلى وحداتٍ إداريَّـةٍ جغرافيَّـةٍ تُطلَـقُ عليهـا مُسمَّياتٌ مُختلفةٌ، وقـد كـان العـراق يأخـذ بالتَّقسـيمِ الـثُّلاثِيِّ - الـذي يرجـع تاريخُـهُ إلى الدَّولةِ العثمانيَّةِ - أي تقسيم الدَّولةِ إلى محافظاتٍ، والمحافظاتُ إلى أقضـيةٍ، والأخـيرةُ إلى نواحٍ، يكون لكُلٍّ منها الشخصيةُ المعنويَّةُ في نطاق الوظائِفِ التي تُمارسـها. أمـا بعـد عـام

(1) المادة (65) من الدُّستور العراقيِّ لعام 2005م.

(2) (لهذا نُهيبُ بالمشروعِ الدّستوريِّ أنْ ينصَّ على تشكيل مجلس الاتحاد وآليَّـةِ العمـلِ بأحكامِـهِ أُسـوةً بمجلس النُّوابِ، لأنَّ كِلا المجلسين يمثلان السُّلطةَ التَّشريعيَّة في الدَّولةِ الاتحاديَّةِ، كما لا يصِـحُ أن تكـونَ آليَّةُ العمل بأحكام مجلس الاتحادِ تصدرُ بتشريعٍ عاديٍّ خاصةً أنَّ سلطة مجلسِ الاتّحادِ موازيةٌ لسلطة مجلس النُّوابِ، وعلى الرَّغم من عدم صحة ما ورد في الدستور حول مجلس الاتحاد نلاحظ أنَّ الدستور أَجلَّ العمل بمجلس الاتحاد لمدة أربعِ سنواتٍ ثم مرور الوقت في الدَّولة الانتخابيَّةِ الثّانية ولم ينصَّ على آليَّةِ تشكيلهِ واختصاصهِ، وحتّى اليوم لم يُشكل مجلس الاتحاد لا بتشريـعٍ عـاديٍ أو تشريـعٍ دُسـتوريٍّ. وبهذا يشُذُّ العراق عن بقية الدُّول التي تبنَّتْ النّظام الفِدرالي. (سرمد رياض عبد الهادي، مرجع سابق، ص147).

2003م فقد أشار الدُّستورُ العراقيُّ إلى أنَّ النّظامَ الاتحاديَّ في جمهوريَّـة العـراق يتكـوّنُ مـن عاصمةٍ وأقاليمَ ومحافظاتٍ لامركزيَّةٍ وإداراتٍ محليّة.

وتُعـدُّ المحافظـةُ الوحـدةَ الإقليميَّـةَ الأساسـيَّةَ، ويـتِمُّ إنشـاؤُها بنـاءً عـلى قـرار السُّـلطةِ السّياسيَّةِ، وأورد دستور 2005م تقسيماً للمحافظة في المادَّةِ (122/أولاً)- وهو التَّقسـيمُ ذاتُـهُ الذي كررتهُ الفقرة محلُ الشّرحِ - إذ جـاء فيهـا «تتكـوَّنُ المحافظـاتُ مـن عـددٍ مـن الأقضـيةِ والنَّواحِي والقُرى»[1].

إنّ هذه المحافظاتِ لا ترتبطُ بأيَّةِ وزارةٍ[2] وتخضع لرقابة مجلس النُّوابِ، وتتبـع

---

(1) د. حنان محمد القيسي، مرجع سابق، ص7.

(وفي فرنسا، يقوم النِّظامُ الفرنسيُّ على أساس تقسيم إقليم الدَّولة إلى نمـاذجَ موحَّـدةً تتماثـلُ وحـداتُ كـلٍّ منها في عموم أقاليم الدولة. وبمقـتضى القـانون رقـم (213) لسـنة 1982م: تكـون الهيئـاتُ اللّامركزيّـة الإداريَّةُ في فرنسا والتي تتمتّع بالشخصيَّةِ المعنويَّةِ، وهي مجالسُ محليَّـةٌ منتخبـةٌ كـما يـأتي: «البلديَّـةُ لكلِّ مدينةٍ أو قريةٍ - التّجمعُ المشتركُ لكلِّ مدينةٍ (la commune) التّجمعُ المشترك لكُلِّ مدينـةٍ كـبرى مع ضواحيها (communaute urbaine) الدّائرةُ (canton) -المحافظة (le department) المنطقة (la region. وقد بلغتْ أعداد المستوياتِ الرّئيسةِ كما يأتي: (البلديّات 676360، المحافظات 100، المناطق 22، التّجمعاتُ الحضريَّةُ 14). وهذا النّظام يقوم عـلى وحـدة الـنمط والأسـلوب في تنظـيم وإدارة كـلِّ نوعٍ من أنواعِ الوحدات الإداريَّةِ، سواءٌ أكان في تحديد التّقسيماتِ الإداريَّة وبيـان سُـلطاتها، أو طريقـة اختصاصها، أو علاقتها بالحكومة المركزيَّةِ، بِغضّ النَّظر عن ظروفها المحليَّة، وعـددِ سُـكَّانها، وإمكاناتهـا الماليَّة، باستثناء مدينة باريس العاصمة، فلها قانونٌ خاصٌ صدر في تموز/يوليو عـام 1969م تخضـع لـه، ويعالج أوضـاعها الإداريَّـة، حيـث إنّ لهـا 20 دائـرةً بلديَّـةً (Arrondissements) في كـلٍّ منهـا بلديَّـةٌ مستقلّةٌ لها مجلسها البلديُّ ورئيسُها، وباتت بلديَّةُ باريس أشبَهَ باتحاد بلديّاتِ الـدّوائر (federation des arrondissements). (د. محي الدّين القيسي، مرجع سابق، ص127).

(2) هذا جواب المحكمة الاتّحاديّةِ في قرارها المرقَّم 38/اتّحاديّـة/2009 في 2009/7/20م حـول استفسـار محافظة واسط (مكتب المحافظ) بكتابها المرقم 108/1/1 في 2009/6/22، من المحكمة الاتّحادية.

المقُرَّراتِ التي تُصدرها الهيئةُ[1] المنصوصُ عليها في المادة (45/أولاً) من قانون المحافظات.

وبتفصيلٍ أكثر، فإنَّ الخوض في هذا الموضوع يدُلُّنا على أنَّ «المحافظاتِ بحدودها الجغرافيَّةِ تتكوَّنُ من عددٍ من الأقضية، يضُمُّها قضاء مركز المحافظة، والأقضيةُ تتكوَّنُ من عددٍ من النواحي، وفي مركز كُلِّ محافظةٍ يوجد مجلس المحافظة الذي لا يخضع لسيطرة أو إشراف أيَّةِ وزارةٍ، وله ماليَّةٌ مستقلَّةٌ»[2].

ومن جانب آخرَ «كان الدُّستورُ العراقيُّ قد بَيّنَ في الباب الرّابع منه الاختصاصاتِ الاتِّحاديَّةَ، وتناولت المادةُ (110) الاختصاصاتِ الحصريَّةَ، وبالإضافة إلى ذلك نصَّ الدُّستورُ العراقِيُّ على ضرورة قيام السُّلطاتِ الاتّحاديَّةِ بإدارة ورسم السّياسةِ الماليَّةِ والجمركيَّةِ وتوزيع الثّرواتِ بشكلٍ عادلٍ باعتبارها مُلكاً للشَّعبِ العراقيِّ مُراعياً بذلك التَّفاوتَ الناتجَ عن وجود هذه الثروات بين المناطق. كما بيَّنَ الدُّستورُ على غرار الكثير من دساتير الدُّول التي تأخذ باللّامركزيّة السّياسيَّةِ الاتّحاديَّةِ الاختصاصاتِ المشتركَةِ بين السُّلطاتِ الاتّحاديَّةِ وسلطاتِ الأقاليمِ كما جاء في المادَّةِ (114) من الدُّستور لسنة 2005م»[3].

---

(1) نصُّ المادّة (45/أولاً) من قانون المحافظاتِ غير المنتظِمَةِ بإقليمٍ (تُؤلَّف هيئةٌ عُليا للتنسيق بين المحافظات تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضويَّةِ المحافظين، وتختصُّ بالنَّظر في شؤون المحافظاتِ وإداراتها المحليَّة والتّنسيق بينها ومعالجة المشكلاتِ والمعوقاتِ التي تُواجِهُها وكلِّ ما يتعلق بالشُّؤون المشتركة بين المحافظات.

(2) يوسف فواز الهيتي، مرجع سابق، ص152.

(3) د. عمّار رحيم عبيد الكناني، **اللّامركزيّة الإداريَّةُ في دستور العراق لعام 2005م وأثرُها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ «دراسةٌ مقارنةٌ»**، مكتبة القانون المقارن، سنة النّشر غير مذكورةٍ، ص87.

كذلك أقرَّ الدُّستورُ العراقيُّ النّظام الاتحاديَّ الذي يقوم على مبدأ اللّامركزيّة، كما بَيَّنَ في الباب الخامس سلطاتِ الأَقاليم، وبيَّنَ في الفصل الخامس منه، الذي جاء تحت عنوان (الأقاليم)، أنَّ «النظامَ الاتحاديَّ في جمهوريِّة العراق يتكوَّنُ من عاصمةٍ وأقاليمَ ومحافظاتٍ لامركزيَّةٍ وإدارةٍ محليَّةٍ»[1]. «وأكّد الدُّستورُ أنَّهُ يعدُّ إقليم كردستان إقليماً اتحاديّاً»[2]. كما أكَّد ضرورة توافر الشّروط لقيام تلكَ الأقاليم، وكان الدّستورُ قد أوضح آليَّاتِ تأسيس الأقاليم، وهو ما جاء في المادة (118) من الدّستور، لذلك فإنَّ الدّستور قد أقرَّ «لكلِّ إقليمٍ حين تأسيسِهِ الحقَّ في وضع دستورٍ له يُحدِّدُ هيكل سُلطات الإقليم وصلاحيَّاتِهِ وآليَّاتِ ممارسةِ تلكَ الصَّلاحيَّاتِ، على ألَّا يتعارض مع دستور الدَّولة، كما أعطى الأخير للأقاليمِ الحقَّ في ممارسة السّلطاتِ التَّشريعيّةِ والتّنفيذيَّةِ والقضائيَّةِ، وفقاً لأحكامه باستثناء ما ورد فيه من اختصاصاتٍ حصريَّةٍ للسُّلطاتِ الاتّحاديَّةِ»[3].

أما عن **موقف الفقه** من التَّشريع المحليِّ: فمنَ المعلوم أنَّ قانون المحافظاتِ غير المنتظمَةِ في إقليمٍ رقم (21) لسنة 2008م[4]، المُعدَّل قد منح في المادّة (2) مجالسَ المحافظات سلطةً تشريعيَّةً بأن جعلها أعلى سلطةٍ تشريعيَّةٍ ورقابيَّةٍ، وقد واجه النَّصُ المتقدِّم العديد من الانتقاداتِ، وتباينتْ بشأنِهِ الآراءُ من جانب الفقه والقضاء.

---

(1) المادّة (116) من الدّستور العراقيِّ لعام 2005.

(2) المادّة (117/أولاً) من الدّستور العراقيِّ لعام 2005.

(3) المادّة (118) من الدّستور العراقيِّ لعام 2005.

(4) (يتكوَّنُ العراقُ من 18 محافظةً، ثلاثةٌ منها ضمن إقليم كوردستان العراق، والتي يحكُمُها قانون محافظات الإقليم، أمَّا المحافظاتُ الأربعَ عشرةَ الأُخرى، فهي المحافظات غير المنتظمَةِ بإقليمٍ، والتي يحكمُها قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليمٍ رقم 21 لسنة 2008م).

«لقد جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم (21) لسنة 2008م، وبالتّعديل الثّاني للقانون ذي الرّقم (19) لسنة 2013م، ليُؤكِّد منح الصّلاحيّاتِ التشريعيَّةِ لمجالس المحافظاتِ من خلال نصِّ الفقرة (الأُولى) من المادّة (2) منه التي تنُصُّ أنَّ (مجلس المحافظة هو أعلى سلطةٍ تشريعيَّةٍ ورقابيَّةٍ ضمن الحدود الإداريَّةِ للمحافظة، لها حقُّ إصدار التّشريعات المحليَّةِ في حدود المحافظة، بما يُمكِّنُها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللّامركزيّة الإداريَّةِ، بما لا يتعارض مع الدّستور والقوانين الاتِّحاديَّةِ) والتي تندرج ضمن الاختصاصاتِ الحصريَّةِ للسُّلطاتِ الاتّحاديَّةِ»[1].

إنَّ القانون رقم (19) لسنة 2013م، المُعدِّلَ لقانون المحافظاتِ غير المنتظمةِ في إقليمٍ رقم (21) لسنة 2008م»، لم يأتِ بشيءٍ جديدٍ سوى بعدم تعارض التَّشريعاتِ المحلية مع الدُّستورِ والقوانين الاتّحاديَّةِ، وهي التشريعات التي تقع ضمن الاختصاصاتِ الحصريَّةِ قد نَصَّ عليها الدُّستورُ وبشكلٍ واضحٍ لا لبس فيه فإنَّ التعديلَ الجديد المذكور آنفاً، وإنْ لم ينُصَّ على الاختصاصاتِ الحصريَّةِ للسُّلطاتِ الاتِّحاديَّةِ، فإنة لا يُبيح لقانون مجالس المحافظاتِ غير المنتظمَةِ في إقليمٍ بالتَّعدي على هذه الاختصاصاتِ الحصريَّةِ للسّلطاتِ الاتّحاديَّة»[2].

ومن نافِلِ القولِ، إنَّهُ لا يُبيحُ لقانون مجالسِ المُحافظاتِ غيرِ المُنتظمَةِ في إقليمٍ بالتَّعدي على هذه الاختصاصاتِ، وذلك لأَنَّها مذكورةٌ بالدُّستورِ، ومن ثَمّ نُلاحظُ بأنّ النَّصَّ المذكورَ جاء متعارِضاً مع أحكام المادَّةِ (122/ثانياً) من دستورِ جمهوريَّةِ العراقِ لعام

(1) المحامي ماجد شناقي نعمة، **الصلاحيَّاتُ التَّشريعيّةُ لمجلس المُحافظاتِ بين الدُّستورِ وقانون المُحافظاتِ غير المنتظمَةِ في إقليمٍ والمحكمةِ الاتّحاديَّةِ**، منشورٌ على الموقع الإلكترونيِّ www.buranews.com

(2) عمّار رحيم عبيد الكناني، مرجع سابق، ص102.

2005م، الذي ينُصُّ على أن (تَمنحَ المحافظاتُ الّتي لم تنتظِمْ في إقليمٍ الصلاحياتِ الإداريَّةَ والماليَّةَ الواسعةَ، بما يُمكّنُها من إدارة شُؤونِها وفق مبدأ اللّامركزيّة الإداريَّةِ، ويُنظّمُ ذلك بقانونٍ).

ونرى أنَّ وجه التّعارضِ بالدّستور «قد منحَ من أجل الإدارةِ وفقَ مبدأ اللّامركزيّة الإداريَّةِ ولم ينُصَّ على منحِها السّلطاتِ وتقاسمِ الوظيفَةِ الإداريَّةِ بين السُّلطةِ المركزيَّةِ والهيئاتِ اللّامركزيّة سواءَ كانت إقليميّةً أم مصلحيَّةً»[1].

ويُلاحظ أنَّ المُشرِّع العراقيَّ «قد منح مجلس المحافظة صلاحيَّةَ إصدارِ التّشريعاتِ المحليَّةِ وجعلَهُ سُلطةً تشريعيَّةً تُضافُ إلى السُّلطاتِ التّشريعيَّةِ صاحبةِ الاختصاص الأصيل، والّذي يتمثَّلُ بالبرلمان الاتّحاديِّ وبرلمان الإقليم، وبذلك يكون مجلس المحافظة سلطةً تشريعيَّةً ثالثةً خلافاً لما استقرَّت عليه الدُّول الاتّحاديَّةُ من وجود مستويين للسُّلطاتِ على مستوى الإقليمِ والاتّحادِ، وبذلك فالسُّلطاتُ التَّشريعيَّةُ في العراق تتمثَّلُ بمجلسي النُّوابِ والاتِّحادِ في المستوى الأوّلِ، ومجلس النُّوابِ في إقليم كردستان في المستوى الثَّاني، أمَّا المستوى الثَّالثُ فيتجسَّدُ بمجلس المُحافظةِ في المحافظة غير المنتظمةِ في إقليمٍ»[2].

وذهب بعضُ الفقهاءِ إلى أنَّ هذا النَّص «قد خرق أحكام الدُّستورِ وجاءَ ببدعةٍ تشريعيَّةٍ، لأنّ مجلس المُحافظة لا يُمارسُ الوظيفة التشريعيَّةَ، فكُلُّ ما يتمتَّعُ بِهِ صلاحيَّاتُ

(1) المادة (2) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم (19) لسنة 2013م.

(2) د. فلاح حسن عطية الياسي، **الاختصاصُ الماليُّ للمحافظة غير المنتظمة في إقليمٍ**، دراسةٌ مقارنةٌ، دار السنهوريّ، بيروت، 2017، ص50.

ماليَّةٌ وإداريَّةٌ فقط، حسبما نصَّ عليه الدُّستور، وعليه، فليس بوُسعِ مجلسِ المُحافظـةِ إصـدارُ تشريعاتٍ محليَّةٍ»[1]. كما ذهب الـبعضُ الآخـرُ إلى أنَّ مـا «يتمتَّـعُ بِـهِ مجلـسُ المُحافظـةِ مـن صلاحيَّاتٍ تشريعيَّةٍ هو إصدارُ القراراتِ الإداريَّةِ التنظيميَّـةِ – التَّعلـيمات- دون أن يكـون لـه صلاحيَّةُ وضعِ القوانين»[2]. «هذا ويتِمُّ انتخابُ أعضاءِ مجالسِ المُحافظاتِ عن طريقِ الانتخابِ السِّرِّيِّ المُباشِرِ وعلى أساسِ التَّمثيلِ النِّسبيِّ»[3].

كـما أنَّ التَّعـديلَ الثَّـاني رقـم (19) لســنة 2013 وإنْ نـصَّ عـلى عـدمِ التعـارض مـع الاختصاصات الحصريَّةِ للسُّلطةِ الاتّحاديَّة ذلك فإنَّ أيَّ تـدخلٍ في الصّلاحيّاتِ الحصريَّـةِ يُعـدُ مخالفةً للدُّستورِ لأنَّ الدّستورَ نَصَّ عليها بشكلٍ حصريٍّ وواضِحٍ، كما أنَّ البنـدَ (الخـامس) مـن المادّةِ (2) من التّعديل الثّاني رقم (19) لسنة 2013م لقـانون مجـالس المحافظـات جـاء مُقـراً لتعديل المادَّة (2/أولاً)، ونرى بأنَّهُ لا داعيَ لذكره من ناحية الصِّياغةِ الفنيَّةِ.

إنَّ منح المجالسِ صلاحيّاتٍ تشريعيَّةً إضافةً للصّلاحيَّاتِ الإداريَّةِ منحها اسـتقلالاً تشريعيّاً وإداريّاً، سيُؤدِّي إلى آثارٍ خطرةٍ جداً. خاصـةً، أنّ الدّسـتورَ قـد أشـارَ إلى أنَّ

(1) د. غازي فيصل مهدي، **نصوص قانون المحافظات غير المنتظمـة في إقلـيمٍ رقـم 21 لسـنة 2008م في الميزان**، مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2008، ص146-147.

(2) المادة (3/الفقرة الأولى والثانية) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم (21) لسنة 2008.

(3) وهو نظامٌ يجعل كلَّ مرشحٍ أو جهةٍ تحصلُ على نسبةٍ من المقاعد تناسب مع ما حصلت عليـه مـن أصوات الناخبين، ويهدف إلى ضمان تمثيل الأقليَّاتِ السياسـيَّةِ أو الأحـزاب الصـغيرة. (حيـدر عبداللــه عبود الأسدي، **التنظيم القانونيُّ لانتخاب أعضاء مجالس المحافظاتِ في العراق (دراسةٌ مقارنـةٌ)**، رسـالة ماجستير، كليَّة القانون، جامعة كربلاء، 2013م، ص49.

لمجلس النُّوابِ سلطةَ إصدارِ القوانين، وقد أشـارتِ المـادّةُ (48) إلى ذلـك، «لمجلـس المحافظـة سلطةُ إصدارِ تشريعاتٍ من غير القوانين، كإصدارِ أوامرَ وبياناتٍ وتعليماتٍ خاصـةٍ بحـدودها الإداريَّةِ «ومن ثَمَّ لا يجوز لمجلـس المُحافظـة سَـنُّ التّشريعـاتِ المتعلقـةِ بالضَّرائـب والرُّسـوم والقروض واستثمارِ النّفطِ والغـاز، كونهـا مـن الأُمـور الدَّاخلـةِ ضـمن الاختصـاصِ التّشريعـيِّ للبرلمان في المجال الماليِّ، كما أنَّ أغلبَ تلكَ الاختصاصاتِ الماليَّةِ يُشار إليها في صـلب الدّسـتورِ، فلا يجوزُ والحالُ هذه تنظيمُها بموجب أنظمةٍ أو قراراتٍ محليَّـةٍ، وهـو مـا نفهـمُ منـهُ تقيِّـدَ النُّصوصِ الواردةِ في قانون المحافظاتِ غير المنتظمَةِ في إقليمٍ من تحديد المـواردِ للمحافظـاتِ، ومنها نصُّ المادَّةِ (44)»[1].

وعليه قضتْ محكمةُ القضاءِ الإداريِّ بأنَّ «سلطةَ مجلس المحافظة في إصـدار التّشريعـاتِ المحليَّةِ تنحصر في حدود اللّامركزيّة الإداريَّةِ، وبما لا يُخالف القـوانين الاتّحاديَّـةَ الصّـادرةَ عـن السُّلطة التّشريعيَّةِ الاتّحاديَّةِ، وإنَّ عدم احترام التّدرُّجِ التّشريعيِّ المذكورِ يجعل قـرار مجلـس المُحافظةِ معيْباً بعيبِ مخالفةِ القانونِ ومشوباً بغَصبِ السُّلطةِ، وهو ما يُوجِبُ إلغاءَهُ وإلغاءَ الآثارِ المترتِّبةِ عليه»[2].

---

(1) عثمان سلمان غيلان العبودي، **النّظامُ المـاليُّ للمحافظـاتِ غـير المنتظمـة في إقلـيمٍ، دراسـةٌ قانونيَّـةٌ**، مجلّةُ القانون والقضاء، العدد التاسع عشر، 2015م، ص24.

(2) حيث قضت بأنَّهُ: «... وحيث إنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم (21) لسـنة 2008 قد جعل اختيار مدير النّاحيةِ من اختصاص مجلس النّاحيةِ، إذ نصتِ الفقرة (1) مـن البنـد (ثالثـاً) من المادّة (12) على (انتخاب مدير النّاحيةِ بالأغلبيَّةِ المطلقةِ لعـدد الأعضـاء...) وحيـث إن المشرِّعَ عندما يمنح إحدى السُّلطاتِ اختصاصاتٍ محـدَّدَةً فإنّمـا يكـون لهـذا المـنحِ جانبـانِ، جانـبٌ إيجـابيٌّ يتمثّلُ في تخويل هذه السّلطة للصلاحيّاتِ المحدَّدةِ لها، ومن ثـَمّ لا يجـوز التّنـازل عنهـا أو تخويـل غيرها ممارستَهَا إلّا إذا وجِدَ نصٌّ يقضي بخلاف ذلك، وجانبٌ سلبيٌّ يتمثّلُ في منع السّلطاتِ الأُخرى

نستنتج مما تقدم، أنَّ «الاختصاص التّشريعيَّ الذي منحهُ المشرِّعُ لمجالس المحافظات يقتصر على إصدار التّشريعاتِ المحليَّةِ المتمثِّلَةِ بالتّعليمات لتُنظِّمَ الشّؤون الماليّةَ والإداريَّةَ في حدود المُحافظة، لأنَّ مجلس المُحافظة لا يتمتَّعُ بأيِّ صلاحيّاتٍ تشريعيَّةٍ، بل إنَّ صلاحيّاتِهِ إداريّةٌ وماليّةٌ واسعةٌ، وإنَّ جميعَ القوانين السّابقةِ والخاصّةِ بمجالِسِ المُحافظاتِ والهيئاتِ التي تتولى إدارةَ الوحداتِ لم تنُصَّ على منحِ أيَّةِ صلاحيَّاتٍ تشريعيَّةٍ»[1].

من ممارسة الصلاحيّاتِ الممنوحة لسلطاتٍ أُخرى، وأنّ سلطة مجلس المحافظة في إصدار التّشريعاتِ المحليَّةِ المنصوص عليها في البند (ثالثاً) من المادّة (7) من القانون، إنّما تنحصر في حدود اللّامركزيّة الإداريَّةِ وبما لا يخالف القوانين الاتّحاديَّةَ الصادرةَ عن السُّلطة التّشريعيَّةِ الاتحاديَّةِ، وحيث إنَّ قرار مجلس محافظة نينوى المطعونَ فيه رقم (2222) في 2010/5/2 لم يُراعِ ذلك وهذا يجعلُهُ معيباً بعيبِ مخالفة القانون وقائماً على غضب السُّلطة ما يُوجب إلغاءَهُ وإلغاءَ الآثار المترتبة عليه، هذا من جانبٍ، ومن جانبٍ آخرَ لم تجدِ المحكمة قراراً صادراً من مجلس ناحية التّل بانتخاب المدَّعي مديراً لناحية التّل، بل توجد توصيةٌ واردةٌ في كتاب المجلس المرقم (788) في 2010/7/6 لاختياره لشغل هذا المنصبِ، ولا يمكن أن ترقى هذه التوصيةُ إلى محضر انتخابٍ لمنصب مدير النّاحيةِ، خصوصاً أنّ المشرِّعَ قد اشترطَ أن يكون الاختيار عن طريق الانتخاب وبالأغلبيَّةِ المطلقَةِ لعددِ الأعضاءِ، وعليه قُرِّرَ بالاتِّفاقِ الحكمَ بإلغاءِ قرار مجلس محافظة نينوى». (حكم المحكمة الإداريَّةِ العليا عدد 2011/5/18، 79/قضاءٌ إداريٌّ/2011 و341/قضاءٌ إداريٌّ/2010.

(1) السُّلطة التّشريعيَّةُ هيَ صاحبَةُ الحقِّ الأصيلِ في التّشريعِ من النَّاحيةِ النظريَّةِ، ومع أنَّ تطور أنظمة الحكم وتعقيدات ممارسة السُّلطةِ قد فرضتْ تجاوز هذا الوضع النَّظريِّ، وخلقتْ نوعاً من التَّداخُلِ في مهامِ السُّلطاتِ العُليا في الدَّولة، إلاّ أنّها تبقى وحدها صاحبةَ هذا الحقِّ الأصيلِ، ولطريقةِ تكوينها أثرٌ مهمٌّ في قوّتها أو ضعفها، ما يُسهم في ذلك استقرار عمل المؤسَّساتِ الدُّستوريَّةِ الناجمُ عن استقرار الوضع السِّياسيِّ العامِّ وأداءِ الممارسة الديمقراطيَّةِ في الحياة العامَّةِ. (قائد محمد طربوش، **السّلطةُ التّشريعيَّةُ في الدُّول العربيَّةِ ذاتِ النِّظامِ الجُمهوريِّ، تحليلٌ قانونيٌّ مقارنٌ**، الطّبعةُ الثَّانيةُ، المؤسّسةُ الجامعيَّةُ للدّراساتِ والنّشر والتّوزيع، بيروت، 1995م، ص16-17).

وسواءَ كانت التّشريعاتُ إقليميَّةً أم محليَّةً فإنَّها يجبُ أن لا تتعارض وجميع الأحوال مع الدّستورِ الاتحاديِّ أولاً، ومع القوانين الاتّحاديَّةِ ثانياً، وذلك تطبيقاً لمبدَأ سُمُّوِ الدّستورِ والّذي يُؤسّسُ مبدأ التّدرجِ القانونيِّ الّذي يقضي بخضوع القاعدة القانونيَّةِ الأَدنى إلى القاعدة القانونيَّةِ الأعلى منها درجةً، فالغايةُ إذن من تطبيق هذا المبدأ هو المحافظة على استقرار النِّظامِ القانونيِّ العامِّ وتجنبُ الفوضى التي يُسبِّبُها هذا التّعارضُ.

ولكنّ من أشدِّ الانتقاداتِ الّتي ترد على الدُّستور العراقيِّ في هذا الشأن «أنه وإن حدَّدتْ السّلطاتُ الاتّحاديَّةُ، على سبيل الحصر وما عداها، منحَهَا إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، إلاّ أنَّهُ خلافاً لمبدأ السُّموِّ الدُّستوريِّ والتّدرجِ القانونيِّ فإنّهُ في حال حدوث تعارضٍ واختلافٍ بين القوانين الاتحاديَّةِ والمحليَّةِ فإنّه غلّب القوانين المحليَّةَ على القوانين الاتّحاديَّةِ قافزاً بذلك على أهمِّ المبادِىء الدُّستوريَّةِ والقانونيَّةِ»[1].

الفرع الثَّاني

اللّامركزيّة الإداريَّةُ في الدُّستورِ العراقِيِّ لسنة 2005م

في الوقت الذي أُقِرَّ في الدّستورُ العراقيِّ لسنة 2005م الحقُّ للمحافظاتِ بالتَّحول إلى أقاليمَ كوحداتٍ مكوَّنةٍ للدَّولةِ الفِدراليَّةِ الاتّحاديَّةِ التي تعتمدُ مبدأ اللّامركزيّة السياسيَّةِ في الحُكم والإدارةِ» إذا ما توافرت الشُّروطِ الواجبة لتأسيسِ تلك الأقاليمِ»[2]. كذلك

(1) د. سرمد رياض عبد الهادي، مرجع سابق، ص150.

(2) هناك أكثرُ من جهةٍ تستطيع أن تتقدَّمَ بطلب تشكيل إقليمٍ جديدٍ أو الانضمامِ إلى إقليمٍ قائمٍ، فالمشرِّعُ لم يحصر ذلك بجهةٍ معينَّةٍ. ولكنَّهُ جعل المرجع النهائيَّ في الموافقة أو عدمِها على تشكيل الإقليم أو الانضمامِ إلى إقليمٍ قائمٍ، بِيَدِ المواطنين في المحافظة أو المحافظات التي تروم تحقيق ذلك. فقد يُقَدَّمُ

أقرَّ الدُّستور للمحافظاتِ التي لا تتحقَّقُ فيها تلك الشّروط حقَّهَا في إدارة شؤونها بنفسها. كذلكَ نصَّتْ المادّة (122) من الدُّستورِ وبكافَّةِ بنودها، لكُلِّ ما تقدَّمَ يمكن القول بأنَّ الدّستور العراقيَّ طبَّقَ مبدأ اللّامركزيّة الإداريَّةِ من خلال إقرارهِ الوحدات الإداريَّةَ الموجودةَ أصلاً قبل عام 2003م، وهيَ المحافظاتَ، وبيَّنَ الدُّستور بأنَّ المحافظاتِ تتكوَّنُ من الأقضية والنّواحي والقرى كوحداتٍ إداريَّةٍ فرعيَّةٍ تابعةٍ لها.

وأَهَمُّ ما جاء في الدُّستور نَصُ المادّة (116) منه: «يتكوَّنُ النّظامُ الاتّحاديُّ في جمهوريَّةِ العراق من عاصمةٍ وأقاليمَ ومحافظاتٍ لامركزيَّةٍ وإداراتٍ محليَّةٍ) ومن ثَمَّ نجدُ بأنَّ الدُّستورَ العراقيَّ لسنة 2005م تبنَّى نظامَيْ الفِدراليَّةِ واللّامركزيّة الإداريَّةِ في وقتٍ واحدٍ، إذ يُوجد إقليمٌ واحدٌ في العراق حالياً، وهو إقليمُ كردستان مع إمكانيَّةِ استحداثِ أقاليمَ أُخرى في قابل الأيَّامِ على وفق الكيفيَّةِ الّتي تُحدِّدُها المّادةُ (119) من الدّستور، أَمّا المحافظاتُ الّتي لم تنتظمْ بإقليمٍ فإنَّها تعمل وفق مبدأ اللّامركزيّة الإداريَّةِ، ويُنظَّمُ ذلك بقانونٍ. وتمارس صلاحياتٍ إداريَّةً وماليَّةً واسعةً، ولا تخضع لسيطرة وإشراف أَيَّةِ وزارةٍ أو جهةٍ غير مرتبطةٍ بوزارةٍ»[1].

لذا نجدُ بأنَّ الدُّستور العراقيَّ بَيَّنَ نظام اللّامركزيّة، «إلَّا أنّهُ أسقطَ شرطاً مُهمّاً من

الطلبُ من قِبل ثلثِ الأعضاء في كلِّ مجلسٍ من مجالس المحافظات التي تبتغي تشكيل الإقليم أو الانضمام إليه، وفي هذه الحالةِ يُوقَّعُ الطلب من الرُّؤساءِ أو الممثِّلين القانونيّين لمجالس المحافظات، ويُقدّم إلى مجلس الوزراء، أو يُوقَّعُ الطلبُ من ثُلث أعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثُلثِ أعضاء المجلس التّشريعيِّ للإقليم». المادة (2/ثالثاً) من قانون الإجراءات التنفيذيَّةِ الخاصَّةِ بتكوين الأقاليمِ رقم (13) لسنة 2008م.

(1) د. غازي فيصل مهدي، **بحثٌ حول نظامَيْ الفِدراليَّةِ واللّامركزيّة الإداريَّةِ في دستور جمهوريَّةِ العراق لسنة 2005م**، منشورٌ في مجلّةِ التّشريعِ والقضاء، العدد الأوّلُ، لسنة 2009م، ص 17.

مقوِّمات النّظامِ الإداريِّ اللّامركزيِّ وهو (الرّقابةُ) أي رقابةُ السّلطةِ المركزيَّةِ على أعمال تلك الهيئات المحليَّةِ، وبهذا نجِدُ أنَّ المُشرِّعَ تبنَّى نظاماً جديداً، غير موجودٍ أو مألوفٍ، مخالفاً للأنظمةِ الواردة في الكثير من الدُّولِ»[1].

إذن، تُعدُّ المحافظةُ الوحدةَ الإداريَّةَ الإقليميَّةَ في العراق، وهي أساسُ التَّقسيمِ الإداريِّ لأغراض الإدارة اللّامركزيّة.» وقد يُفهمُ من النَّصِ الدُّستوريِّ سالف الذكر، أنَّ كُلَّ مساحة المحافظة مقسَّمةٌ إلى أقضيةٍ ونواحٍ، ولكنَّ هذا خلافُ الواقع. فهناك (مركز المحافظة)، الّذي يُقَسّمُ إلى محلَّاتٍ داخل الحدودِ البلديَّةِ وإلى قرىً خارج هذه الحدود، ويكون لكُلٍّ من هذه المحلَّاتِ والقُرى (مختارٌ) ينتخبُهُ المجلس المحلّيُّ بالأغلبيّة المطلقة من أعضائه، ويَصدرُ قرارُ تعيينه من المحافظ»[2]. ثُمَّ تُقسمُ مساحةُ المحافظةِ إلى أقضيةٍ، وهذه الأقضيةُ إلى نواحٍ.

كما يُلاحظ أنَّ النّصَّ الدّستوريَّ سالفَ الذِّكرِ استعمل مصطلحَ الحدودِ الجُغرافيَّةِ، والصحيح هو الحدود الإداريَّةُ، لأنَّ الحدود الجغرافيَّةَ تكون عادةً بين الدُّول المتجاورة، وليس بين المحافظاتِ داخلَ الدَّولةِ، وهو أمرٌ كان يجدر بالمُشرِّعِ الانتباهُ إليه.

والمحافظةُ شخصٌ معنويٌّ عامٌّ إقليميٌّ يمارس الوظيفةَ الإداريَّة على جزءٍ محدّدٍ من إقليم الدّولة. وتتمتَّعُ المحافظة بالشّخصيَّةِ المعنويَّةِ، إذْ نصَّتِ المادّةُ (22) من قانون المحافظات رقم (21)، لسنة 2008م المُعدّلْ أنَّ: «لكُلِّ وحدةٍ إداريَّةٍ شخصيَّةٌ معنويَّةٌ واستقلالٌ ماليٌّ وإداريٌّ..»، واضحٌ من النَّصِ المذكورِ أنَّ المُحافظة بوصفِها وحدةً

(1) د. عمّار رحيم عبيد الكناني، مرجع سابق، ص89.

(2) المادة (2/أولاً)، من قانون المختارين رقم (13) لسنة 2011م، منشورٌ في الوقائع العراقيَّةِ، العدد (4201) في 2011/8/1م.

إداريَّةً»[1] «وأكبر الوحدات الإداريَّةِ تتمتَّعُ بالشَّخصيَّةِ المعنويَّةِ التي تُعدُّ حجر الزّاويةِ في اللّامركزيّة الإداريَّةِ الإقليميَّةِ، لأنَّهُ من دون الشّخصيّة المعنويَّة تُصبح الهيئاتُ اللّامركزيّة مجرّدَ فروعٍ للحكومة المركزيَّةِ. بل إنَّ من الفقهاء من ذهب إلى عدِّها ركناً قائماً بذاتِهِ يُضاف إلى أركان اللّامركزيّة الإداريّة الأُخرى»[2].

«والشخصية المعنوية تُمنح عادةً للوحدة الإدارية نفسها وليس للمجلس الذي يمثلها، وذلك نظراً لخطورة النّتائجِ المترتبَةِ على منحِ الشّخصيَّةِ المعنويَّةِ للمجلس المُمثِّلِ لهذه الوحدة الإداريّةِ»[3]. فهذه الأخيرةُ تمنحُ بنصِّ القانونِ كما سبقَ وأشرنا في الفصل الأوّل، ولا تُفترَضُ افتراضاً. ولم يخرج المُشرِّعُ العراقيُّ عن هذه القاعدة، كما يتبيَّنُ لنا، إذْ منح قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008م المعدّل، المحافظةَ الشخصيَّةَ المعنويّةَ كما أسلفنا بالذكر.

ولكن يبدو أنَّ للمحكمة الاتّحاديَّةِ في العراق رأياً آخرَ، فقد ذهبتْ في إحدى قراراتِها إلى «أنَّ مجلس المحافظةِ يتمتّعُ بالشخصيّة المعنويّة»[4]. «أنقضت المحكمة الاتّحاديَّةُ بصفتها التّمييزيَّةِ»[5] حكم محكمةِ القضاءِ الإداريِّ المُرقّمِ (69/ت/ 2009)[6] على

---

(1) المادة (1) من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008م.

(2) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 90-91.

(3) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 30.

(4) قرار المحكمة الاتّحاديّة العُليا (103/اتحاديّةٌ/تمييز 2009) في 2009/9/14، منشورٌ على الموقع الرسمِّيِّ للمحكمة الاتّحاديَّةِ العُليا على الشّبكة الدّوليّة للمعلومات.

www.iraqsc.iq/ar/administrative-justice

(5) تنُصُّ المادّة (4/ثالثاً) من قانون المحكمة الاتّحاديَّة العُليا رقم (30) لسنة 2005م على أنْ «تتولّى المحكمة الاتّحاديَّةُ العُليا النّظر في الطّعون المقدَّمَةِ على الأحكام والقرارات الصّادرة من محكمة القضاء الإداريِّ».

(6) حكم محكمة القضاء الإداريّ المُرَّقم (69/ت/2009) في 2009/7/13 (غير منشورٍ).

أساس أنَّ مجلس المحافظة له شخصيَّةٌ معنويَّةٌ، وأنّ خصومَتَهُ متحقِّقَـةٌ عنـد إقامـة الـدّعوى، وحيث إنّ المحكمةَ بحكمِهَا المُمَيِّزِ سارت على خلاف مـا تقـدَّم، فيكـون الحُكـم غـير صـحيحٍ، وكان على المحكمة الدُّخولُ بأساس الدّعوى، وإصدارُ الحكم وفق ما يتراءى لها، فقـرِّر الحكـم بنقض الحكم المُميّز...»[1].

وكانت محكمة القضاء الإداريِّ بقرارهـا المُشـار إليـه آنفـاً قـد ردَّتْ شـكلاً الـدّعوى التـي أقامها أحدُ أعضاء المجالس المحليَّةِ ضدَّ مجلس محافظة كـربلاء لرفعهـا عـلى غـيرِ ذِي صـفةٍ، بسببِ عدم تمتُّع الأخير بالشّخصـيَّةِ المعنويَّـةِ، فطعَـنَ عضـوُ المجلـس المحـلِيِّ بقـرار محكمـة القضاءِ الإداريِّ تمييزاً أمام المحكمة الاتّحاديَّةِ العُليا بصفتِها التمييزيَّةِ، والتـي أصـدرت قرارهـا أعلاه.

إنَّ هذا الموضوعَ كان يُعدُّ من المواضيعِ المستقِرَّةِ في العراق، «والتي لم تُثرْ أيَّ جـدلٍ عـلى صـعيدِ القضـاءِ أو الفقـه، وجـرى العمـلُ عـلى تمتُّـع الوحـدات الإداريَّـةِ (المحافظـة والقضـاء والنّاحيـة) بالشّخصـيَّةِ المعنويَّـةِ، ولـيس مجالسـها، وهـو مـا اسـتقَرَّ عليـه القضـاء والفقـه في العراق»[2].

(1) قرار المحكمة الاتحاديَّة العُليا (103/اتحاديّة/تمييز 2009م) في 2009/9/14م (سبق ذكره).

(2) د. عصام البرزنجي، مرجع سابق، ص63.

المطلب الثَّاني

ملامح اللّامركزيّة الإداريَّةِ في ظِلِّ قانونِ المحافظاتِ غيرِ المنتظمَةِ في إقليمٍ

عندما نتصفَّحُ القانونَ رقم 21 لسنة 2008، نجد أنَّ المحافظةَ هي وحدةٌ إداريَّةٌ ضمن حدودها الجغرافيَّةِ وتتكوَّنُ من أقضيةٍ ونواحٍ وقُرى، وأنَّ الأسبابَ المُوجِبَةَ لصدورِ هذا القانون هيَ «سِعةُ الاختصاصاتِ والصّلاحيَّاتِ الّتي منحها دستورُ جمهوريَّةِ العراقِ للمحافظاتِ وإداراتِها، ولغرض تنظيم هذه الأخيرةِ بما ينسجِمُ مع شكل الدَّولةِ الجَّديدِ القائم على أساس النِّظام الاتّحاديِّ (الفِدراليِّ) ونظامِ اللّامركزيّة، ولافتقار التّشريعاتِ الحاليَّةِ لمثل هذا الوضع، شرعَ هذا القانون والذيْ سمي بقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ»[1].

وقد أشار قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008م أنَّ للمحافظة سلطتين: **الأولى** أُطلقَ عليها تسميةُ مجلس المُحافظة، واعتبرَها أعلى سلطةٍ تشريعيَّةٍ ورقابيَّةٍ في حدود المحافظة، **والثَّانية** هي سلطةُ الرّئيسِ التّنفيذيِّ الأَعلى في المحافظة، وأُطلقَت عليها تسميةُ المُحافِظ، ومنَحَهُما اختصاصاتٍ وفقَ مبدأ اللّامركزيّة الإداريَّةِ، فقد نصَّتِ المادّة (7) من قانون المحافظات على اختصاصاتِ مجلس المُحافظة، وهي واسعةٌ جداً، إذ تَصِلُ إلى (17) بنداً، كما نصَّتِ المادَّةُ (31) من القانون على اختصاصاتِ المُحافِظ، وهي واسعةٌ أيضاً وتصل إلى (11) بنداً.

«ولا بُدَّ من التّنبيهِ إلى أنَّ أحكامَ هذا القانون لا تسري على محافظة بغداد، وذلك

(1) د. يوسف فواز الهيتي، مرجع سابق، ص112.

لأنَّ الدّستورَ أوجب تنظيمَ وضعِ العاصمة بقانونٍ، لذا كان من الضَّروريِّ النَّصُ في هذا القانون على استثناءِ محافظةِ بغدادَ تماشياً مع نصِّ المادّة (124) من الدّستور (كما ذكرنا سابقاً). كما يتضح من اسم القانون أنَّهُ لا تسري أحكامُهُ، كذلك، على المحافظاتِ الّتي تُشكِّل إقليماً، فهي تختص بتنظيم المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ، فلا تسري أحكامُهُ على محافظات السُّليمانيَّةِ وأَربيلَ ودهوك، لأنَّها تُشكّل إقليم كردستان، وصلاحية تنظيم أمور هذه المحافظات الثلاث يدخل في اختصاص الإقليم، وقد صدر بالفعل قانونٌ لمحافظاتِ إقليم كردستان»، وهو ما سنتناوله بالتَّفصيل لاحقاً[1].

وعلى أساس ما تقدَّم، سوف نبحث اختصاصات مجالسِ المحافظاتِ وطُرُقِ الرَّقابَةِ عليها في فرعين، نُعالجُ في الفرع الأوَّلِ: (الاختصاصاتِ التَّشريعيَّةَ لمجالسِ المحافظاتِ)، وفي الفرع الثَّاني نتناولُ (حدود سلطاتِ الحكومةِ المركزيَّةِ على الوحدات المحليَّة).

الفرع الأول

اختصاصات مجالس المُحافظاتِ

تتوزع اختصاصات مجالس المُحافظاتِ إلى عدة اختصاصاتُ منها التَّشريعيَّةٌ والتنفيذيَّةُ:

أولاً: الاختصاصات التشريعية:

نصَّتِ المادَّةُ (48) من الدّستورُ العراقِيُّ على أن: «تتكوَّنَ السُّلطةُ التّشريعيَّةُ الاتّحاديَّةُ من مجلس النُّوّابِ ومجلسِ الاتَّحادِ»، غير أنَّ عدمَ حسمِ أمر تكوين الأقاليمِ ابتداءً قبل

---

(1) د. فوزي حسين سلمان، **اللّامركزيّةُ الإداريَّةُ في العراق مالها وما عليها- دراسةٌ مقارنةٌ**، مجلّةُ الرّافدين للحقوق، المجلد 15، العدد 55، السنة 17، ص 323.

كتابة الدّستورِ، أفضى إلى تأجيل تشكيل مجلس الاتّحاد لحين صدور قانونٍ من مجلس النُّوّاب، ورَغم ذلك فقد منح الدُّستورُ للمحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ حق التّمثيل فيه، وهذا يعني أنَّ المُشرِّعَ الدّستوريَّ أراد أن تُمثّل المحافظاتُ في مؤسسةٍ اتّحاديَّةٍ سواءً بسواءٍ مع الأقاليم الأُخرى، وبالتّالي يكون لها القدر نفسُهُ من التّمثيلِ في الهيئةِ التّشريعيَّةِ الاتّحاديَّة»[1].

كذلك فإنَّ «المتتبِّعَ للتّحولاتِ الدّستوريَّةِ والتَّشريعيَّةِ الّتي شهدها العراقُ بعد عام 2003م يجدُ أَنّها قد أفضتْ إلى نفي كلِّ رقابةٍ من المركز على مجالس المحافظات، حيث أَسَّس قانونُ إدارةِ الدّولةِ للمرحلةِ الانتقاليَّةِ لسنة 2004م لمبدأ إضعافِ رقابة الإدارةِ المركزيَّةِ، وأشار إلى تمتُّعِ مجالس المحافظاتِ باستقلالٍ مُطلقٍ عن الحكومة الاتّحاديَّةِ. وعزَّزَ صدور أمر سُلطةِ الائتِلافِ المُؤَقَّتَةِ رقم (71) في 2004/4/6، هذا التّوجُّهَ، حيثُ أكدَّ فكرة الاستقلال لمجالس المحافظات مع إلغاءِ كلِّ سيطرةٍ أو إشرافٍ عليها من أَيَّةِ وزارةٍ أو جهةٍ غير مرتبطةٍ»[2].

يُمكنُ أن نستنتِجَ من خلال ما تقدّم، أنَّ اللّامركزيّة الإداريَّةَ أسلوبٌ يتِمُّ فيه توزيع الاختصاصاتِ الإداريَّةِ سواءٌ أكانَ ذلك في إطار الدّولِ البسيطةِ أو الدُّولِ الاتّحاديَّةِ، على أساس تخويل وحداتٍ أو هيئاتٍ إقليميةٍ سلطةَ صنع واتّخاذِ القراراتِ الإداريَّةِ اللّازمةِ المُلبِّيةِ لحاجاتِها، والمُحقّقةِ لمصالِحِها، مع الأخذِ بنظر الاعتبارِ رقابةَ الحكومةِ الاتّحاديّةِ، الّتي يتعيّنُ أَلّا تتخطَّى استقلالَ تلكَ الوحداتِ أو الهيئاتِ الإقليميَّةِ الإداريَّ والماليَّ.

وبالتّالي يُعدُّ الدُّستورُ العِراقيُّ لعام 2005م، وقانون المحافظاتِ غيرِ المنتظمةِ في

(1) د. فوزي حسين سلمان، مرجع سابق، ص 325.

(2) د. فوزي حسين سلمان، المرجع السَّابق نفسه، ص 328-329.

إقلـيمٍ رقـم 21 لسـنة 2008م، المعـدَّلُ، الأسـاسَ القـانونيَّ لممارسـةِ مجـالسِ المُحافظـاتِ لاختصاصاتِها في الوقت الحاضر، وبالمحصِّلةِ يُؤدي تطبيقُ اللّامركزيّة الإداريَّةِ الإقليميَّةِ إلى تولِّي الوحداتِ الإقليميَّةِ إدارةَ شؤونِها بقدرٍ كبيرٍ من الاستقلال عن الحكومة المركزيَّةِ، ولا سِيَّما «أنَّ عمليَّةَ توزيعِ الاختصاصاتِ بـين السُّـلطاتِ الاتّحاديَّـةِ وسـلطاتِ الأقـاليمِ الأعضـاءِ في الاتّحـادِ الفِدراليِّ، تُعد من أَدقِّ الأمورِ الّتي تلازمُ الاتّحادَ الفِدراليَّ، إذ لا يوجد اتّحـادٌ فِـدراليٌّ مـن دون توزيعٍ للاختصاصاتِ»[1].

أما المُثيرُ للجّدلِ فهي المادّةُ (4/رابعاً) من التّعديلِ الثّاني لقانون المحافظات غير المنتظمـة في اقليم رقم (19) لسنة الذي ذهب 2013إلى أنَّ مجلس المحافظـة هـو مـن يرسـم السَّياسـةَ العامَّةَ للمحافظةِ بالتّنسيقِ مع الوزاراتِ والجِهاتِ المعنيَّةِ، وفي حالة الخـلاف تكـونُ الأولويَّـةُ لمجلس المحافظة[2].

(1) د. داوود الباز، **اللّامركزيّـة السّياسـيَّةُ الدّسـتوريَّةُ في دولـة الإمـارات العربيَّـةِ المتَّحِـدَةِ**، دار النّهضـة العربيّة، القاهرة، 2000، ص75.

(2) (وهذا يُعدُّ انعطافاً خطراً فيما يتعلَّقُ بجوهر اللّامركزيّة الإداريَّةِ، وذلك مـن خـلال جعـل المحافظـة الرّاسمَ الحقيقيَّ والفعليَّ للسّياسة العامّةِ للمحافظَةِ، وليس هـذا فحسـب، بـل لم يُعـطِ هـذا التعـديل دوراً واضحاً للمحافظ للمساهمة في رسـم هـذه السّياسـة في الوقـت الّـذي تحتـاج هـذه السيّاسـة إلى تضافر الجهود في رسمها من خلال عدَّةِ جهاتٍ، هي المؤسّساتُ الرسميَّةُ (المحـافظ، مجلـس المحافظـة) والجّهاتُ غيرُ الرّسميَّةِ (مؤسّساتُ المجتمعِ المـدنيِّ، الأحـزابُ، الـرّأيُ العـامُّ)، هـذا إذا افترضـنا جـدلاً أنَّ للمحافظة في ظلِّ اللّامركزيّة الإداريَّةِ الحقَّ في رسـم السّياسـة العامَّـةِ، هـذا أولاً، أمَّـا بالنّسـبةِ لأولويَّـة مجلس المحافظة في رسم السّياسة العامةِ للمحافظة على الوزاراتِ المعنيَّةِ فانهٗ يعرض السّياسة العامـة للخطر، فنحن نعلم أنّ الوزاراتِ لديها الخبراتُ والمستشارون، وهـذا يفـوق قـدرة المحافظـاتِ، فكيـفَ تكون الأرجحيَّةُ من ناحية القرار لمجلس المحافظة على الوزاراتِ ذاتِ الشَّأنِ، وكُلُّ هـذه المعطيـاتِ في هذه الفقرة من القانون تشير إلى مبدأ اللّامركزيّة السياسيَّةِ لا الإداريَّةِ). د. أحمد يحيى هادي الزهيري، مرجع سابق، ص 163.

أمَّا بالنِّسبَةِ إلى قانون المحافظاتِ، والّذي يحمل رقم 21 لسنة 2008م، فقد صدر هذا القانونُ بتاريخ 2008/3/19، عن مجلس النُّوّاب العراقيِّ طبقاً لأحكام المادّة (1/61) التي منحت مجلسَ النُّوّاب الاختصاص بتشريع القوانين الاتّحاديَّة، ونُشِر في الوقائع العراقيَّةِ بالعدد 4070 في 2008/3/31م.

إنَ تشريعُ قانون المحافظاتِ العراقي رقم 21 لسنة 2008 جاء تنفيذاً لما أشارتْ له المادَّةُ (122/ثانياً) من دستور 2005م، الّتي نصَّتْ على أن «تُمنَحَ المحافظاتُ الّتي لم تنتظم في إقليمٍ الصلاحياتِ الإداريَّةَ والماليَّةَ الواسعةَ، بما يُمكِّنُها من إدارة شؤونِها وِفقَ مبدأ اللّامركزيّة الإداريَّةِ، وينظمُ ذلك بقانون»[1].

وبالتّالي فإنَّ التّشريع في العراق بمستوياتٍ متعددةٍ، «منها على مستوى الاتّحاد، وآخرُ على مستوى الإقليم، وثالثٌ على مستوى المحافظة غير المنتظمة في إقليمٍ، إذ يحقُّ لمجلس المحافظة إصدارُ التّشريعات المحليَّةِ، وذلك وفق ما نصَّتْ عليه المادّة (7) فقرة (3) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم 21 لسنة 2008م، بأنْ يتِمَّ تنظيمُ

(1) وبصدور هذا القانون، ووفقاً لأحكام المادّة (35) منه ألغى بعد سريانه كلاً من:
أولاً: قانون المحافظات رقم (159) لسنة (1969) وتعديلاته.
ثانياً: قانون مجالس الشعب المحليّة رقم (25) لسنة (1995) وتعديلاته.
ثالثاً: ما ورد في قانون إدارة البلديَّات رقم 165 لسنة 1964 المعدّل حول تشكيلات وصلاحيّات المجالس البلديّة.
رابعاً: أمر سلطة الائتلاف المؤقّتَة رقم (71) في 6 نيسان/أبريل 2004م وتعديلاته.
خامساً: القوانين والقرارات والأنظمة التي تتعارض مع أحكام هذا القانون.»
(د. حنان محمد القيسي، **الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008**، بغداد، 2011، ص 6-7).

الشّؤونِ الإداريَّةِ والماليَّةِ في المحافظة»[1] وفـق مبـدأ اللّامركزيّـة الإداريَّـةِ، بما لا يتعـارض مـع الدُّستور والقوانين الاتحاديَّة، وذلك عن طريق إصدار تشريعاتٍ وأنظمةٍ وتعليماتٍ مِـنْ قِبَـلِ مجلس المحافظة.

ويعود أساس التّنازل التّشريعيِّ «إلى فكرة اللّامركزيّة في الحُكم المحلِّيِّ بشـكلٍ خـاصٍ، وفي الإدارة بشكلٍ عامٍّ، إلى فكرةٍ معروفةٍ في القانون الإداريِّ تُعرف بالتّنـازُلِ أو النّقـلِ التشريعـيِّ، وهذه الفكرةُ تقوم على نقل السُّلطاتِ التّشريعيَّةِ المركزيَّةِ من اختصاصاتِها إلى جهاتٍ إداريَّـةٍ أقلَّ منها أو تابعةٍ لها لممارسـة التّشريـعِ دون الرُّجـوعِ إليهـا، وذلـك مـن أجـل صـنع واتّخـاذِ القراراتِ والسياساتِ الخاصَّةِ بالإقليمِ أو المحافظة بشكلٍ مباشرٍ، وذلك على أساس أنَّ المجلس المحلّيَّ في الوحدة المحليّةِ يكون أقربّ مساساً بحاجاتِ المجتمع من السُّـلطة المركزيَّـة، وذلـك من خلال نقل الصّلاحيَّاتِ والاختصاصاتِ بشكلٍ يضمن استمرار تقديم الخـدماتِ أو تحسـينِ نوع الخدمات المُقدَّمة إلى المواطنين»[2].

وينبغي التّنبيهُ إلى أنَّ التّشريـع في اللّامركزيّـة الإداريَّـةِ يقـتصر عـلى السُّـلطةِ التّشريعيَّـةِ المركزيَّةِ وهي مجلس النواب العراقـي، وإلّا فـإنَّ مـنح سـلطاتٍ تشريعيَّـةٍ لمجلـس المحافظـة يسوق نحو الفِدراليّةِ، وهذا يتنافى والمبدأَ الّذي تقوم عليه المـادَّةُ 122 مـن الدُّسـتورِ في إقـرار اللّامركزيّة الإداريَّةِ في المحافظاتِ الّتي لم تنتظم في إقليمٍ.

ويعتـبرُ الـدّكتور أحمـد الفـتلاوي أنَّ هـذه المـادةَ - المـادة (122)- «لا يخضـعُ مجلـسُ

(1) المادّة (7/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم (21) لسنة (2008) المعدّل.

(2) د. عـلي عبـد الـرّزاق الخفـاجي، **الحكومـات المحليَّـةُ وصـنع السّياسـات العامّـة في العـراق**، مكتبـة السنهوري، الطبعة الأولى، بغداد، الطبعة الأولى، 2014، ص96.

المحافظة لسيطرة أو إشراف أيَّةِ وزارةٍ أو أَيَّةِ جهةٍ غير مرتبطةٍ بوزارةٍ، وله ماليَّةٌ مستقلّةٌ، وإنّ عدم خضوعِهِ لسيطرة أو إشراف أو رقابة السُّلطة المركزيَّةِ يتهدَّمُ معه ركنٌ من أركانِ مبدأ اللّامركزيّة الإداريَّةِ، وبالتّالي لا يصِحُّ والحال هذه وصفُ النّظامِ الّذي يحكم المحافظاتِ بأنَّهُ لامركزيَّةٌ إداريَّةٌ وفقاً لما جاء في المادّة (122/ثانياً)»[1].

وفي هذا الصّدَدِ أفتى مجلسُ شورى الدّولةِ في قراره رقم 39 الصادر بتاريخ 2008/3/11 بأَنَّهُ لا يجوز لمجالس المحافظات فرضُ واستيفاءُ الضّرائب والرّسوم إلّا بقانونٍ يُحدّدُها، وذلك استناداً إلى قرار المجلس رقم 54 في 2007/7/19 الذي جاء فيه أَنَّهُ ليس لمجالسِ المحافظاتِ فرضُ ضميمةٍ بنسبة 5% إلّا بقانونٍ، ذلك أنَّ الفقرة 1 من القسم 8 من الأمر 71 لسنة 2004 أجازتْ للجّهاتِ الحكوميَّةِ الإقليميَّةِ أو المحليَّةِ فرضَ الضميمة بنسبةٍ لا تتجاوز 5% من الضَّرائب ذات الصّلة، ولم يُحدد فيه نوعَ الضريبةِ الّتي تخضع لها الضميمةُ، فإنَّ مبلغَ الضّريبة هو جزءٌ يُستقطعُ من الضّريبةِ الّتي ينبغي تحديدُها بقانونٍ.

وممّا يخفف من وطأةِ هذا النَّصِ ويعود به إلى السّياقِ اللّامركزيِّ هو اقتصار هذا الاختصاص (التّشريعيِّ) على الشُّؤونِ الإداريَّةِ والماليَّةِ، وهذه شؤونٌ لا تحتاج إلى تشريعٍ، وإنَّما يتِمُّ تنظيمُها عن طريق الأنظمةِ والتّعليماتِ، وهي من اختصاص السُّلطةِ التّنفيذيَّةِ، وليس من اختصاصِ السّلطةِ التّشريعيَّةِ، وهو ما أخذَ به قانون المحافظاتِ لإقليم كردستان رقم 3 لسنة 2009[2].

(1) د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، مرجع سابق، ص258-259.

(2) د. زهير الحسني، مقالٌ بعنوان (اللّامركزيّة الإداريَّةُ في النّظامِ القانونيِّ للمحافظاتِ التي لم تنتظم في إقليمٍ)، منشور على الموقع الإلكترونيّ www.hdf-iq.org، تاريخ الزيارة: 2018/5/29.

«ولكنَّ فرض الضّرائِبِ والرّسومِ لا يجوزُ إلاّ بقانونٍ اتحاديٍّ، وفقاً للفقرة (أولاً) من المادَّةِ (28) من دستورِ جمهوريَّةِ العراق لعام 2005م، لذا لا بُدَّ وأنْ تُرفع صلاحيَّةُ فرضِها من قِبَل المحافظاتِ والإبقاء على صلاحيَّة جبايتها»[1].

ورغم ذلك فقد جاء بشأن استفسارٍ مقدَّمٍ «من قِبَل مجلسِ محافظة النَّجفِ حول مدى تمتُّعِ مجالس المحافظاتِ بسُلطةِ سنِّ القوانين العراقيَّةِ، رأيٌّ للمحكمةِ الاتّحاديَّةِ العُليا أنَّ للمحافظةِ سُلطةُ سَنِّ القوانين الخاصَّةِ بفرضِ وجبايَةِ وإنفاقِ الضّرائِبِ المحليَّةِ من القوانين الخاصَّةِ بفرضِ وجبايةِ وإنفاقِ الرُّسومِ والغراماتِ والضميمة بما يُمكّنُها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللّامركزيّة الإداريَّة»[2].

ولكنَّ هذا القانونَ لم يُحددْ بصورةٍ دقيقةٍ اختصاصاتِ مجالسِ المحافظاتِ، وهذا الأسلوبُ من شأنهِ أن يُؤدّيَ إلى ضياع وعدم تحديد مسؤوليَّةِ الهيئاتِ اللّامركزيّة.

أمَّا عن علاقة التّشريعاتِ المحليَّةِ بالتّشريعاتِ الاتَّحاديَّةِ، فالعلاقة بينهما لها صفتانِ هُما علو القانون الاتّحاديِّ وتكامليَّةُ القوانين، ويتمثَّلُ علو القانونِ الاتّحاديِّ بنصِّ البندِ (ثالثاً) من المادَّة (7) «...بما لا يتعارضُ مع الدّستور والقوانين الاتّحاديَّةِ» وبذلك يكون للقوانين الاتّحاديَّةُ علو على القواعد القانونيَّة التي تصدرها مجالس المحافظات، أمَّا التكامليّة بين القانون المحليِّ والقانون الاتّحاديِّ فتتمثّل في أنَّ التّشريعات المحليَّةَ يجب

(1) د. هادي الكعبي، د. إسماعيل البديري، د. علي الشكراوي، بحثٌ خاصٌّ لمؤتمر اللّامركزيّة في العراق، بعنوان (مجالسُ المحافظاتِ غيرِ المنتظمَةِ في إقليمٍ وفقاً للقانون رقم 21 لسنة 2008 المعدّل، الإشكاليَّاتُ والحلولُ، الجزء الأوّل، دراساتٌ وبحوثٌ صدرتْ عن مؤتمر اللّامركزيّة المنعقد في بغداد في الفترة من 27-28 شباط/فبراير 2012م، ص227.

(2) رأي المحكمة الاتّحاديَّةِ العُليا، العدد 16/اتحادية/2008 بتاريخ 2008/4/21.

أن تتكامل مع التّشريعاتِ الاتّحاديَّةِ لكي يمكنَ تنفيذُها وتطبيقُها»[1].

وبرأينا، حتّى تتجانس هذه القوانينُ، وحتّى لا تتباينَ النُّصوصُ القانونيَّةُ الواجبةُ التّطبيقِ، فإنّ الأسلوب الأمثلَ يتجسَّدُ في سَنِّ نظامٍ داخليٍّ موحَّدٍ يُنظِّمُ أعمالَ مجالسِ المحافظات، شرط أن تشاركَ في وضعه جميعُ المجالس.

من ثَمَّ جاءَ التّعديلُ الثَّاني لقانون المُحافظاتِ غير المنتظمةِ بإقليمٍ رقم (19) لسنة 2013، حيثُ حدَّدت المادّة (2/أولاً) أن مجلس المحافظة هو السُّلطةُ التّشريعيَّةُ والرقابيَّةُ للمحافظة، وله حقُّ إصدارِ التّشريعاتِ المحليَّةِ بما يمكنُهُ من إدارة شؤونِها وفق مبدأ اللّامركزيّة الإداريَّة. «جاء هذا التّعديلُ ليزيلَ مبدأَ التّدرُّجِ التّشريعيِّ داخل المحافظة، فقد كان النَّصُ السَّابقُ يسمح بأن يكونَ هنا أكثر من سلطةٍ تشريعيَّةٍ في المحافظة، وهنا يقصدُ (مجلسَ القضاء ومجلسَ النّاحية) وبموجب هذا التعديل، تَمَّت إزالة اللّبس من هذه المادّة، إضافةً إلى ذلك منح أعلويَّةً لمجلس المحافظة في بغدادَ حصراً على أمانة بغداد، ذلك للإشارة إلى أنّها السُّلطةُ التّشرعيَّةُ والرّقابيَّةُ في المحافظة، بالتالي لا بُدّ أن تكونَ تشريعاتُ مجلس المحافظةِ ملزمةً لأمانة بغدادَ بحكم هذه المادّة، وتُعزّز كلامنا هذا، الفقرة الرّابعةُ من المادّة نفسها، الّتي تشيرُ إلى مسؤوليَّةِ الحكومة المحليَّةِ عن كلِّ ما تتطلّبُهُ إدارة الوحدة الإداريّة وفق مبدأ اللّامركزيّة الإداريّة»[2].

ثانياً: الاختصاصاتِ التنفيذيّةِ

وفقا لقانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 تتفرّعُ الاختصاصاتِ التنفيذيّةِ إلى ثلاثةِ

(1) رأي المحكمة الاتّحاديّة العليا، العدد 16/اتحاديّة/2008 بتاريخ 2008/4/21.

(2) د. أحمد يحيى هادي الزّهيري، مرجع سابق، ص 161.

اختصاصاتٍ: (الاختصاصات الإداريّةُ) (الاختصاصاتُ الرقابيَّةُ) و(الاختصاصات الضبطيّة).

فبالنّسبَةِ للاختصاصات للإداريَّةِ، وبالإضافة إلى انتخابِ رئيسٍ لمجلسِ المُحافظة ونائبٍ له، تتولّى رسمَ وتحديد السّياسةِ العامّة للمحافظة طبعاً بالتّنسيق مع الوزارات المعنيَّـةِ في مجـال تطوير الخُطط المتعلّقة بالمحافظة، والّتي نصَّتْ عليها الفقرةُ (رابعاً) من المادّة (7) من قانون المحافظات المنتظمة في إقليمٍ رقم 21 لسنة 2008م المعدّل، بهـدف تقـديم أفضـل الخـدمات لسكّان المحافظةِ ضمن إطار الخُطط التّنمويّة الوطنيَّةِ»[1].

لذا فإنّ على مجلسِ المحافظةِ أن يُطبِّقَ قراراتِ هيئةِ التّنسيقِ العُليـا، كـما جـاء في حكـم المحكمةِ الاتّحاديَّةِ العُليا الذي نصّ على «أنَّ المُحافظـاتِ غـير المرتبطـةِ بـإقليمٍ أصبحت غـير مرتبطةٍ بوزارةٍ وتخضع لرقابةِ مجلس النَّوّابِ، وتتبع المقرَّراتِ الّتي تصدر عن الهيئة المنصوصِ عليها في المادة (45/أولاً) من قانون المحافظات[2].

أَمَّا بالنّسبة للاختصاصاتِ الرّقابيَّةِ «فتُعدُّ الصّفةُ الرّقابيَّةُ للمجلس مـن أهـم الصّـفاتِ الّتي أسندها المُشرِّعُ إليـه، إذ عرّفـهُ بأنَّـهُ السُّـلطة التّشريعيَّـةُ والرّقابيَّـةُ في المحافظـة»[3]. وحتـى يـتمكَّنَ المجلـسُ مـن أداءِ دوره الرَّقـابيِّ «يعمـدُ إلى تقسـيم أعضـائِهِ إلى لجـانٍ تخصُّصيَّةٍ دائمةٍ يُراعى في تشكيلها تخصُّصُ أعضائها للاستفادةِ من مزايا التَّخصّصِ وتقسيم العمل الذي يوفِّرهُ نظام اللّجانِ إضافةً إلى تشكيل لجانٍ مؤقَّتةٍ لغـرضٍ معـيَّنٍ، كـما يُمكـن

(1) د. هادي الكعبي، د. إسماعيل البديري، د. علي الشكراوي، مرجع سابق، ص230-231.

(2) حكم المحكمة الإداريّة العليا المرقم 38/اتّحاديّة/2009 المؤرخ في 2009/7/20.

(3) المـادة (2/أولاً) مـن قـانون رقـم (19) لسـنة 2013 قـانون التّعـديل الثّـاني لقـانون المحافظـات غـير المنتظمة في إقليمٍ رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

الاستعانة بذوي الكفاءاتِ والكوادر الفنيَّةِ عندما يتطلَّبُ العملُ الرقابيُّ ذلك»[1].

فيتولّى مجلس المحافظة سلطةَ مراقبة أنشطةِ الهيئات التنفيذيَّـة المحليَّـة لضـمان حسـن أداء أعمالهـا باسـتثناءِ المحـاكم والوحـدات العسـكريَّةِ والجّامعـاتِ والمعاهـدِ والـدّوائر ذات الاختصاص الاتّحاديِّ وفق الفقرة سادساً من المادّةِ (7) من القانون. كذلك إقالة رئيسه ونائبه استناداً إلى الفقرة (ثانياً) من المادة (7) من القانون، عند تحقُّقِ الأسباب الّتي توجَّـبَ الإقالـةَ المنصوصَ عليها في الفقرة (8) من المادّة (7) من القانون.

ولا يُمكنُ هنا التّغافُلُ عن مهمَّةٍ أساسيَّةٍ وهي الاختصاصاتُ الضـبطيَّةُ، فبالنّسـبة للضَّـبط الإداريِّ العامّ، وهو المحافظة على الأمنِ والصّحةِ والسكِينَةِ في المحافظة. «وقد تضـمَّن قـانونُ المحافظـاتِ غـير المنتظمـة في إقلـيمٍ، رقـم 21 لسـنة 2008، الإشـارة إلى اختصاصـات مجلـس المحافظة في مجال الضَّبطِ الإداريِّ بصورتيه العامّ والخاص. أما في مجال الضبط العامّ، فيختَصُّ مجلس المحافظة بالمصادقة على الخُطّةِ الأمنيَّةِ المُعدّة من قبـل المُؤسسـاتِ الأمنيّـةِ، والمُحالـةِ إليهِ بواسطة المُحافظ بالتّنسيق مع الدّوائر الأمنيّة الاتّحاديّة»[2].

وهذا ما نصَّتْ عليه المادّة (7) في فقرتهـا العـاشرة. ويلاحـظ أنَّ «هـذا القـانون قـد جعل من المُحافظِ المسؤولَ الأوّلَ في المحافظة في التّنسيق مع جميـع المؤسسـاتِ الأمنيّـة في المحافظة ذاتِ الطّابَعِ الاتّحاديّ، والاتّفاقِ معها على خطّةٍ محدَّدةٍ لغرض عرضها عـلى مجلس المحافظة قبل المُصادقة عليها»[3] وفي مجال الضّبط الإداريّ الخاصّ، يتولى مجلـسُ

(1) د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص473.

(2) د. فلاح حسن عطية الياسي، **الاختصاص الماليُّ للمحافظة غير المنتظمـة في إقليـمٍ (دراسـةٌ مقارنـةٌ)**، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018، ص70.

(3) المادّة (31) الفقرتان (تاسعاً وعاشراً) من القانون رقم 21 لسنة 2008.

المُحافظة المصادقةَ على التّنظيم الأساسيِّ للمحافظة، والإشرافَ على تنظيم المدن ومتابعة تنفيذها، «كما يتولّى تخصيص الأراضي لغرض إنشاء المشاريع العُمرانيَّة والخدماتيّة في المحافظة وبموافقة مجلس الوزراء»[1].

وهنا لا بُدّ من التّطرق إلى ما ورد في دستور عام 2005، حول الاختصاصات المشتركةِ ما بين الحكومة المركزيَّةِ والمحافظاتِ في الموادّ (112) (113) (114)، وبالتّحديد في إدارة الجّمارك وتنظيم مصادر الطَّاقةِ الكهربائيَّةِ الرّئيسةِ وتوزيعها، ورسم السّياسة البيئيّة، ورسم سياسات التّنميةِ والتّخطيطِ العامّ، ورسم السّياسة الصّحيّة العامّة، ورسم السّياسة التّعليميّة والتّربويّة العامّة، ورسمِ سياسةِ الموارِدِ المائيَّةِ الدّاخليّة[2] كما بيّن الدّستور الاختصاصاتِ المشتركةَ المتعلّقةَ بالنّفط والغاز والآثار والمواقع الأثريّة، والتي أشارت إليها المادة (111) الّتي قضت بأنّ النّفط والغاز هو ملكُ كلِّ الشّعب العراقيِّ في كلّ الأقاليم والمحافظاتِ[3].

كما يلاحظ «أنّ الدّستورَ العراقيَّ أخذ بشكلٍ مُشابِهٍ في ما جاء في بعض دساتير الدّول الفِدرالية، حيث حدَّدَ الاختصاصاتِ الحصريَّةَ للسّلطةِ الاتّحاديَّة، ثمّ أشار إلى اختصاصاتٍ مشتركةٍ بين السّلطاتِ الاتّحاديّة وسلطاتِ الأقاليم، ثم بيّن أنَّ ما عدا ذلك

(1) المادّة (4) من قانون رقم (19) لسنة 2013 الفقرة (2- حادي عشر)، قانون التّعديل الثّاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم (21) لسنة 2008 المعدّل.

(2) المادّة (114) من دستور جمهوريّة العراق لسنة 2005.

(3) المادّة (111) و(112) من دستور جمهوريّة العراق لسنة 2005. حيث قضت بأن تتولّى الحكومة الاتحاديّة مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة رسم البيانات الاستراتيجيَّة اللّازمة لتطوير ثروة النّفط والغاز بما يحقق أعلى منفعةٍ للشّعب العراقيّ بالاعتماد على أحدث تقنيات مبادىء السّوق وتشجيع الاستثمار.

يعتبر من صلاحيات الأقاليم، بل قال أكثر من ذلك في حالة الخلاف في المسائل المشتركة تكـون الأولويَّةُ فيها لقانون الأقـاليم والمحافظـات كـما بيّنـت المـادّة (115)[1] في الدّسـتور حـقَّ كـلّ محافظةٍ أو أكثر في تكوين أقليم بناءً على طلب الاستفتاء عليه يُقدّمُ بإحدى طـريقتين: الأولى طلبٌ من ثلث أعضاء مجلس المحافظة، أو طلبٌ من عشرة ناخبين في المحافظـة التـي ترغـب في تكوين إقليمٍ»[2].

فلقد حرص المُشرِّعُ على تأكيد «أنَّ كـلّ مـا لم يـنصَّ عليـه في الاختصاصـات الحصريّـة للسُّلطاتِ الاتّحاديَّة يكونُ من صلاحيّة المُحافظات غـير المنتظمَـةِ في إقلـيمٍ «وبـذلك فـإنّ

(1) إنّ مـا ورد في المـادّة (115) مـن الدّسـتور أعطـى بموجبـه الأولويّـة في التّطبيـق لقـانون الإقلـيم أو المحافظة غير المنتظمة بإقليمٍ في حالة الخـلاف بيـنهما. وورود كلمـة قـانونٍ هنـا، وإعطـاء الأولويـة في التطبيق لما يصدر عن الهيئة المختصّة في المحافظة غير المنتظمة بإقليمٍ، إنّما هو اعترافٌ ضمنيٌّ من قبل المُشرّع الدّستوريّ بتمتُّع تلك الهيئةِ بصلاحيّة وضع القانون، كما أنّهُ لا يُمكن بأيّ حالٍ مـن الأحـوال أن يصدر القانون إلّا عن هيئةٍ تتمتّعُ بصلاحيّة وضع التّشريعاتِ، وبالتّـالي فـإنّ الباحـث يضـع اسـتناداً إلى هذا النّصّ، والنّصوص الأخرى التي حدّدت الصّلاحيّات الحصريّـة للسّـلطاتِ الاتّحاديَّـةِ وتلـك المشـتركة منها، وترك ما دون ذلك لتتمتّع به المحافظات غير المنتظمة بإقليمٍ والأقاليم، إنمـا هـو تصريـحٌ ضـمنيٌّ بحقها في ممارسة كافة الاختصاصات المتعلقة بها بمـا فيهـا الاختصاصـات التّشريعيـة». (د. أحمـد عبـد الزهرة كاظم الفتلاوي، مرجع سابق، ص251).

(2) على أن يضع الإقليم دستوراً خاصاً به شرط ألّا يتعارض مع الدّسـتور الاتّحـاديّ، وقـد منحـتِ المـادّة 117 من الدّستور الاتّحادي سلطات الأقاليم ممارسَـة السّـلطةِ التّشريعيّـةِ والتنفيذيّـةِ والقضـائيَّةِ عـدا الاختصاصات الحصريّة للسّلطة الاتّحاديّة، كما منح الإقليم حـقَّ تعـديل تطبيـق القـانون الاتّحـاديّ في الإقليم، في غـير المسـائل الحصريّـة للسّـلطةِ الاتّحاديّـة، كـما أشـارت هـذه المـادّة إلى حـقِّ الأقـاليم في الإيراداتِ الاتّحاديّة وتأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظـات في السّـفاراتِ والبعثـاتِ الدّبلوماسـيّة، كـما منحتِ الأقاليم حقَّ تنظيم قوى الأمن الدّاخليّ والشّرطة وحرس الإقليم. (علي نجيب حمـزة الحسـيني، **الفِدراليّةُ وآفاقُ تطبيقها في العراق**، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد الخامس، العدد الرابع، كانون الأول، 2007، ص96.

الأصـل في توزيـع الاختصاصـاتِ أو المعنـى الأدقّ «خلـق الاختصاصـات، إنّمـا هـو تحديـد الصّـلاحيّاتِ الحصريَّـةِ للسّـلطاتِ الاتّحاديّـة، ومـا دون ذلـك فهـو مـن اختصـاص الأقـاليم والمحافظاتِ غير المنتظمة بإقليمٍ، ولو أرادَ المُشرِّعُ غير ذلك لقرَّرَ أن تكون الأولويّة في التّطبيقِ للقانون الاتّحاديِّ وليس العكس»[1].

ويُثارُ هنا تساؤلٌ هو:

هل ما يصدرُ عن مجلس المُحافظة من تشريـعٍ بحـدود الاختصاصـاتِ المشـتركةِ يُعـدُّ معـدَلاً للقانون الاتّحاديّ أم لا؟.

لقد أجابتْ على ذلـك المحكمـةُ الاتّحاديَّـةُ العُليـا بقرارهـا المُـرقَّمِ (6/اتحاديّـة/2009) في 2009/2/4، إذ ذهبتْ إلى أنَّ القانون الّذي يُصـدِرُه المجلـس لا يُعـدُّ لاغيـاً أو معـدّلاً للقـانون الاتّحاديّ، إنّما تكون الأولويَّةُ في التّطبيق للقانون الصادر عن مجلس المحافظة. إلّا أنّنا نجد أنّ المُشرِّع قد قَصَرَ «حقَّ مجلس المحافظة في ممارسة الوظيفة التّشريعيَّـةِ عـلى الأمـور الإداريّـة والماليّة»[2] دون سواها، «وإذ إنَّ المُشرّع الدّسـتوريّ قـد بـيَّنَ عـلى سـبيل الـحصر الصـلاحياتِ الخاصّةَ بالسّلطاتِ الاتّحاديّة مثلما بـيّن الصـلاحيّاتِ المشـتركة، وعليـه فـإنَّ المبـدأ الدّسـتوريَّ يتضمنُ حقَّ ممارسة السّلطةِ التّشريعيَّةِ الاتّحاديّة لتلك الاختصاصاتِ دون سِـواها، مـا يعنـي فراغاً تشريعيّاً في غير تلك الاختصاصات»[3].

وبالعودة إلى مسألةِ التّنازع بين مستويَيْ الحُكم (أي الحكومـةُ المركزيَّـةُ والمحافظـاتُ غير المنتظمة بإقليمٍ) فقد حسم الدّستور العراقيُّ النّزاع لصالح المُحافظاتِ غـير المنتظمـة

(1) د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، مرجع سابق، ص255.

(2) المادّة (7/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم 21 لسنة 2008.

(3) د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، مرجع سابق، ص255.

في إقليمٍ وهذا ما تناولتهُ المادَّةُ (2/سادساً) من التّعديل الثّاني رقم (19) لسنة 2013 وهذا بطبيعة الحال «يتعارض مع جوهر اللّامركزيّة الإداريَّة، إذ تمارس هذه الأخيرةُ صلاحياتِها بموجب تفويضٍ من قِبَلِ الحكومة المركزيَّة، لكنَّ الوضعَ هُنا مختلفٌ تماماً، فالمحافظات تشارك الحكومة المركزيَّة في بعض الاختصاصات، لا بل إنّ للمحافظاتِ غير المنتظمة بإقليمٍ الأولويةُ على الحكومة المركزيَّةِ في حالة النّزاع حول اختصاصٍ معيّنٍ، وهنا نؤشر مخالفةً واضحةً لجوهر اللّامركزيّة الإداريّة»[1].

ممّا تقدّمَ نجدُ أنّ سلطةَ الأقاليمِ والمحافظاتِ هي الغالبةُ على صلاحيّاتِ السّلطةِ المركزيَّةِ على سبيل الحصر، ثمَّ عاد وغلَّب صلاحيّاتِ الأقاليمِ والمحافظاتِ على صلاحيَّاتِ السّلطة المركزيّة في حال حدث خلافٌ بينهما.

الفرع الثّاني

حدود سلطاتِ الحكومةِ المركزيَّةِ على الوحدات المحليّة.

تأخذُ الدّولُ عدّةَ أساليبَ في تنظيم سُلطتِها المحليَّةِ وكيفيَّةِ توزيع الاختصاصاتِ فيما بينها. «والحقيقة إنّ ما يُتَّبعُ في تشكيل السّلطة المحليّة في الدّولةِ المعاصرَةِ يعكسُ المبادِىء الدّيمقراطيَّةَ الّتي تقوم على أُسس السّلطةِ المحليَّةِ، فإذا كان المبدأُ الدّيمقراطيِّ هو الرّاجحُ، عندها يتولَّى المجلسُ المنتخبُ كافّة الشؤون المحليَّةِ، في حين أنّه إذا كانتِ الدّولة ترجِّحُ المبدأ الإداريَّ فإنَّ التّنفيذَ يكون مهمةَ الرئيس الإداريّ المُعَيّن من الحكومة المركزيَّةِ، ويُترك أمرُ المُداولةِ وتقرير المصيرِ للمجلس المُنتَخَبِ، وعمليّاً، إنّ الدّولَ بين هذا وذاك، فالبعضُ يغلِّبُ الجّانب الإداريَّ كفرنسا ومصر، والبعض الآخرُ

(1) د. أحمد يحيى هادي الزهيري، مرجع سابق، ص162.

يغلّبُ الجّانب الدّيمقراطيَّ كبريطانيا ويوغسلافيا، بينما هناك دولٌ أُخرى تأخذُ بالأسلوب المزدوجِ، كما هو الحال في الولايات المتّحدةِ الأميركيّة»[1].

أمّا في العراق، فقد تغيَّرَ نظامُهُ الإداريّ، فبعد أن كان يَغلُب الجانبُ الإداريُّ عليه قبل عام 2003، أخذ بتغليب الجانبِ الدّيمقراطيِّ[2] فبعد الاحتلال في عام 2003، جاء دستورُهُ النّافذُ بالنَّصِ على أنْ «تمُنحَ المحافظاتُ الّتي لم تنتظمْ في إقليمٍ الصّلاحيّاتِ الإداريَّةَ والماليَّةَ الواسعةَ، بما يُمكّنُها من إدارة شؤونها وفقَ مبدأ اللّامركزيّة الإداريّةِ، ويُنظَّمُ ذلك بقانونٍ»، كما نَصَّ أيضاً على أن (يُعدَّ المُحافظُ الّذي ينتخبه مجلس المحافظةِ الرئيسَ التنفيذيَّ الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحيّاتِه المخوّلةِ إليه من قبل المجلس)[3].

يتبيَّنُ ممّا تقدم، أنَّ المُشرِّعَ العراقيَّ لم يكن على وفاقٍ مع مبادىء اللّامركزيّة الإداريَّةِ المحليَّةِ بعد أن جمع بينها وبين اللّامركزيّة السّياسيَّةِ في إدارة المحافظاتِ غير المنتظمة في إقليمٍ، «فبعد أن منَحَ المحافظاتِ غيرَ المنتظمةِ في إقليمٍ الصلاحياتِ الماليَّةَ والإداريَّةَ الواسعةَ بما يُمكّنُها من إدارة شؤونِها وفقَ مبدأ اللّامركزيّة الإداريَّةِ، منَعَ في المادّة نفسِها خضوع مجلس المحافظة إلى سيطرة وإشراف أيّةِ وزارةٍ أو جهةٍ غير مرتبطةٍ بوزارةٍ»[4].

---

(1) د. هادي الكعبي، د. إسماعيل البديري، د. علي الشكراوي، مرجع سابق، ص228.

(2) يُنظر قانون المحافظاتِ العراقيُّ رقم 159 لسنة 1969م المُلغى، حيث جاء في المادة 13 منه: يُعيَنُ المحافظُ ويُرفعُ ويُنقل بمرسومٍ جمهوريٍّ بناءً على اقتراحٍ من الوزير وموافقة مجلس الوزراء. وفي قانون مجلس الشعب العراقيِّ رقم 25 لسنة 1995م المُلغى، نصَّتِ المادّة 67 منه على أن يكون رئيسُ الوحدةِ الإداريَّةِ رئيساً لمجلس الشَّعبِ المحلّيّ، وبعد ذلك نَصَّ أمرُ سلطةِ الائتلافِ العراقيِّ رقم 71 لسنة 2004م، المنحلَّةِ المُلغى في القسم 5/2، على أنَّ لمجالس المحافظاتِ بموجب هذا الأمر صلاحيّةُ اختيارِ وتعيين المحافظين ونواب المحافظين.

(3) البند الثّاني والثّالث من المادّة (122) من الدّستور لسنة 2005.

(4) محمد هدّام العامري، **الاختصاص الرقابيُّ للسّلطاتِ المحليَّةِ في القانون العراقيِّ (دراسةٌ مقارنةٌ)**،

مُسقِطاً بذلك أَهمَّ أعمدةِ اللّامركزيّة الإداريَّـةِ، والّتـي سـنتناولُها لاحقـاً بالتّفصـيل، وهـيَ الخضوع لرقابة السّلطةِ المركزيَّةِ الّتي من دونِها نكونُ أقـربَ إلى نظـام اللّامركزيّـة السّياسـيَّةِ، وهو بذلك قد مزج بين نظامينِ في مادّةٍ دستوريَّةٍ واحدةٍ، ثم استمرَّ على هذا المنـوالِ وسـاوى بين المحافظاتِ غير المنتظمةِ في إقليمٍ وبين الأقاليمِ عندما أسندَ لهما الاختصاصاتِ العامّة عدا الحصريَّةَ منها، والّتي أناطَ بها السّلطاتِ الاتّحاديَّةَ وأعطـى الأولويَّـةَ لقـانونهما عـلى القـانون الاتّحاديِّ عند التّعارضِ بينهما في الاختصاصات المشتركة.

إنّ هذا الأمر أدَّى إلى خلط الأوراق عـلى المُشرِّع في قـانون المحافظـات غـير المنتظمـة في إقليمٍ، فجاءَ ببِدعةٍ تشريعيَّةٍ منسوجَةٍ على غير منوالٍ بالنّصِّ على «أنَّ مجلـس المحافظـة هـو أعلى سلطةٍ تشريعيَّةٍ ورقابيَّةٍ ضمن الحدود الإداريَّةِ في المحافظة، ولها حقُّ إصدارِ التّشريعاتِ المحليَّةِ في حدود المحافظة بما يُمكِّنُها من إدارة شؤونها وفـق مبـدأ اللّامركزيّـة الإداريَّـةِ بمـا لا يتعارضُ مع الدُّستورِ والقوانين الاتّحاديَّةِ»[1].

وأكدَّ أيضاً بأن يختَصَّ مجلسُ المحافظة «إصدارُ التّشريعات المحليَّةِ والأنظمةِ والتّعليماتِ لتنظيم الشّؤونِ الإداريَّةِ والماليَّةِ بما يُمكّنُها من إدارةِ شـؤونها وفـق مبـدأ اللّامركزيّـة الإداريَّـةِ، وبما لا يتعارضُ مع الدّستورِ والقوانين الاتِّحاديَّة»[2].

وبذلك يكون المُشرِّعُ قد منح مجلس المحافظة سلطةَ التَّشريعِ المحلّيِّ رغمَ أنّ مجالس المحافظات بوصفها هيئـاتٍ محليَّـةً لا يجـوز لهـا سَـنُّ القـوانين، لأنّ ذلـك مـن اختصـاص مجلس النّوّابِ والمجالس التّشريعيَّةِ في الأقاليم الّتي تُؤَسّسُ وفقاً للدّسـتور، بيـنما تـنحصر

رسالة ماجستير، كليّة بابل، 2012، ص186.

(1) د. غازي فيصل مهدي، مرجع سابق، ص146.

(2) المادّة (7/البند الثالث) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم 21 لسنة 2008.

سلطة الإدارة اللّامركزيّة في النّشاط الإداريِّ للمستوياتِ الّتي هـي دونَ الحكومـة المركزيَّـةِ في الدّولة المُوحَّدةِ ودون حكومة الأقاليم في الدّولةِ الاتّحاديَّةِ..

ومن جهةٍ أُخرى فـإنَّ تعطيـل الاختصـاص الرّقـابيِّ للحكومـة الاتّحاديّـة عـلى الحكومـاتِ المحليَّـةِ تسَـبَّبَ في «عـدم كفايـة الحكومـاتِ المحليَّـةِ في تقـديم الخـدمات المحليَّـةِ وإنجـازِ المشاريعِ الاستراتيجيّة في المحافظـاتِ دون المسـتوى المطلـوب، وضـعفِ التّنسـيقِ بـين المركـز والإقليمِ، والاقتصار عـلى رقابـة مجلـس النّـوّابِ وإقحامـه في دوره أدى إلى تـأخير الكثـير مـن المشروعاتِ بسبب التعقيدات البيروقراطيَّةِ والإجراءاتِ الطّويلـة في تخصـيص المـوارد اللّازمـة للمشاريع والخدمات. ويُمكن القول، بأنّ التّداخل في الصلاحيّاتِ بين المركـز والمحافظـات يُعـدُّ من أكثر الأمور التي أثَّرت في سير عمل الحكومات المحليَّةِ، وخاصةً فيما يتعلَّقُ بالجّانب المـاليِّ والإداريِّ والرقابيِّ، فلا يُوجد تحديدٌ واضحٌ في الدّستور لآليَّاتِ توزيع الاختصاصـات بـين المركـز والمحافظات، ما أدَّى إلى تجاوز كلِّ سلطةٍ حدود اختصاصاتِها عـلى حسـاب السُّـلطةِ الأُخـرى، وهذا سَبَّبَ الارتبـاك في عمـل الحكومـاتِ المحليَّـةِ في المحافظـات العراقيَّـةِ، واقتصـارَها عـلى ممارسة الأعمال والاختصاصاتِ الضَّيِّقةِ والّتي لا تُلبي طموحاتِ السُّكّانِ المحلِّيِّين»[1].

ويرى الباحثُ أنَّ الهدفَ من هذه الاستقلاليَّةِ الّتي منحها الدّستورُ الحاليُّ للمجالس هو إنجاحُ عملِها وإعطاؤها الحريّـةَ بالقـدر الّـذي يُلبِّـي متطلبـاتِ العمـل في حاجـات المحافظة، لا سيّما أنّ الدّستورَ الدّائمَ اشترط على مجالس المحافظاتِ - على الـرَّغم مـن عدم خضوعها لسيطرة أو إشرافِ أيَّةِ وزارة- شرطاً مُهمّاً وهو العمل بحريَّةٍ وبالقـدر الّذي يُلبِّي حاجاتِ المواطنين في المحافظة، أي أنَّ عملها مشروطٌ بتـوافر المـوضـوعيَّةِ

(1) د. علي عبد الرزاق الخفافجي، مرجع سابق، ص182-183.

والمِهْنيَّةِ والمسؤوليَّةِ والحرصِ على تقديم أحسن الأداء الإداريِّ، بما يُحقِّقُ أفضل الخدمات لسُكَّان المحافظة وليس العكس.

أما عن سُلطة الحكومةِ المركزيَّةِ على المحافظِ: فلقد عدَّ المُشرِّعُ الدّستوريُّ المُحافِظَ الّذي ينتخبه مجلس المحافظة الرّئيسَ التنفيذيَّ الأعلى في المحافظة، وهو ما أكَّده قانون المحافظات غير المنتظمةِ في إقليمٍ، رقم (21) لسنة 2008 المعدّل، إذ عدَّ المحافظَ الرّئيسَ التّنفيذيَّ الأعلى في المحافظة [1]، وهو بدرجةِ وكيلِ وزيرٍ فيما يختصُّ بالحقوق والخدمة الوظيفيَّةِ، ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنيَّةِ من حيثُ الوظيفةُ وحقوقها[2]. في حين عرّف قانونُ المحافظات رقم (159) لسنة 1969م المُلغى المحافظَ بأنَّهُ الموظَّفُ التّنفيذيُّ الأعلى في المحافظة، وعليه تنفيذُ القوانين والأنظمة والتّعليماتِ والأوامرِ الصّادرةِ من الوزارة[3].

نفهم من كل هذا أنَّ المحافظَ يجب أن يُعبِّر في عمله عن وجهة نظر الجّمهور الّذي انتخبه أو الّذي انتخبَ مجلس المحافظة في حدود السّياسةِ العامَّةِ للدَّولة، ولكن دعونا نقرأ ما سجل بهذا الموضوع من خلال قرارات مجلس شورى الدولة نتيجة الاستفسارات المتعددة التي وردت إلى المجلس[4].

(1) المادّة (122/ثالثاً) من دستور جمهوريّة العراق لسنة 2005م.

(2) المادّتان (23/24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم (21) لسنة 2008.

(3) المادّة (20) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969.

(4) بينت وزارة الدولة لشؤون المحافظات، انّ المركز القانوني للمحافظ من حيث الحقوق والخدمة الوظيفية بدرجة وكيل الوزارة اما صلاحياته التي يمارسها فهو محافظ. أي أنّ المحافظ يتقاضى مكافأة شهرية تعادل الراتب المقرر لوظيفة وكيل وزارة ولا يمارس الصلاحيات المقررة لوكيل الوزارة، وانّه كذلك لا يحق للمحافظ ممارسة الصلاحيات الشخصية الممنوحة للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بالنسبة للموظفين العاملين في المحافظة إلاّ بتدخل تشريعي. أما عن رأي الأمانة العامة لمجلس الوزراء الدائرة القانونية، بشأن المحافظ وبقية رؤساء الوحدات الإدارية (إنّ

ونلاحظ انّ القانونين «اختلفا في تعريف المحافظ من ناحيتين فمن ناحية إنّ قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 المعدل أخضع المحافظ إلى قانون الخدمة المدنية في الحقوق والخدمة الوظيفية بما لا يتعارض معه بعد ان كان من الدرجات الخاصة التي يجري التعيين فيها بمرسوم جمهوري ولا يخضع للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية كما لم يتضمن القانون رقم (21) لسنة 2008 نصاً يلزم المحافظ بتنفيذ القرارات الصادرة من الوزراء كما ذهب القانون المُلغى من ناحية ثانية»[1].

ويتم اختيار المحافظ ونائبيه «عن طريق الانتخاب بالأغلبيّة المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدّة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد أوّل جلسة لمجلس المحافظة، وإذا لم يحصل أيٌّ من المرشحين على الأغلبيّة المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتمّ التَّنافس بين المرشَّحين الحاصلين على أعلى الاصوات، ويَنتخِبُ مَنْ يَحصُلُ على أكثريّة الأصوات في الاقتراع الثّاني لمنصب المحافظ»[2]، ونرى المشرِّع في هذا النَّصّ جعَلَ انتِخاب

المحافظ هو الموظف التنفيذي الأعلى وكذلك القائمقام ومدير الناحية حسبما نص عليه قانون المحافظات وبالتالي يكون عملهم تحت إشراف ومسؤولية رئيس الوزراء لأنّ المادة (عشرون) من القانون المذكور قضت أنّ المحافظ أكبر موظف تنفيذي والمادة (78) من الدستور قضت أنّ رئيس الوزراء هو المسؤول التنفيذي الاعلى في الدولة). (طلب الأمانة العامة لمجلس الوزراء بكتابها المرقم ب(ق/16899/44/2) في 2007/10/10 الرأي من مجلس شورى الدولة في شأن المركز القانون لرؤساء الوحدات الإدارية (المحافظ -القائمقام- مدير الناحية).

(1) د. خالد رشيد علي، **نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)**، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، مجلد الررابع والعشرون، 2009، ص120.

(2) المادّة (7/البند السّابع) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008.

المُحافِظ على درجتَين، ولم يُقيِّد مجلس المحافظة باختيار المحافظ بين أعضائه، فقَد منحَهُ حقُّ الاختيار من داخل أو خارج المجلس، بشرط أن تتوفَّر فيه شروط العضوية المنصوص عليها في القانون، وأن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أوّليّة أو ما يعادلها.

وحسناً فعل المُشرِّع في ذلك، فقد يكون فيه دفعاً للخلافات الحزبيّة أو الطّائفيّة داخل المجلس، والإتيان بشخصيّة مستقلّة، كما يستفيد المجلس من ذلك باختيار شخصيّة ذات خبرةٍ ومؤهَّلاتٍ إداريّةٍ معيَّنةٍ تزيد من كفاءة الجهاز التَّنفيذيّ في المحافظة.

وقد وضّح مجلس الدولة في أحد فتاويه حول السّؤال: «هل يجوز انتخاب محافظ جديد قبل صدور مرسوم جمهوري بإعفاء المحافظ السابق؟»، إنّ مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعيّة ورقابيّة ضمن الحدود الإداريّة للمحافظة، وحيث إنَّ المرسوم الجمهوريّ هو قرارٌ إداريٌّ كاشفٌ لقرار مجلس المحافظة، وليس منشأ له، حيث إنّ القانون رقم (21) لسنة 2008 نصَّ في المادَّة (26) منه على تعيين المحافظ بمرسوم جمهوريّ، ولم ينصّ على إقالته بنفس الأداة، فعليه أولاً «انتخاب المحافظ الجديد، ولا يتوقَّف على صدور مرسومٍ جمهوريٍّ بإقالة المحافظ السّابق)[1].

وبعد أن عالَجْنا كلّاً من الدّستور العراقيّ لعام 2005، وقانون المحافظات لعام 2008، والتَّعديلات الّتي طرأت عليه، لا بدّ من القول **ونحن نتوافق** مع رأي الدّكتور غازي فيصل مهديّ بأنّ «الدستور أعلَن اعتناقه لنظام الفِدراليّة جهاراً باعتباره النَّموذج الّذي يسمح بِانسيابيّة السُّلطة وعدم حصرها في المركز، وبالتَّالي عدم تكرار تجربة النّظام السّابق المملوءة بالجُور والاضطهاد، إلَّا أنّه لم يتبنَّ النّظام المذكور بسُنَنِه المعروفة، بل أجرى تحويراً جوهريّاً فيها، ولَيْته لم يفعل ذلك، لأنّ الاعتقاد السَّائد الآن هو بأنّ

(1) قرار رقم 2010/16 تاريخ 2010/2/3، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدّولة لسنة 2010.

الفِدراليّة طريقٌ ممهّدٌ للانفصال لا للوحدة، لذلِكَ عارضت قوى وأحزابٌ كثيرةٌ النّظام المذكور واعتبرته مشروعاً استعمارياً لتقسيم العراق، كما أنّ الدّستور تبنّى نظام اللّامركزيّة باعتباره النَّموذج الأمثل للإدارة، إلاّ أنّه أسقطَ دعامةً أساسيّةً من دعائمه ألا وهي: الرَّقابة على أعمال الهيئات المحلّيّة»[1].

كذلك يُمكِن القول، بأنَّ الدّستور العراقيّ وقانون المحافظات لم يكونا واضحَيْن في تحديد مستوى العلاقة بين الحكومات المحلّيّة والسُّلطات الاتّحاديّة، حيث إنَّهما أعطُوا مصطلحاتٍ قانونيّةً غامضةً وغير محدَّدة، ومنها على سبيل المثال: رسم السّياسة العامّة والتّشريع والرّقابة والصّلاحيّات الماليّة والإداريّة الواسعة للمحافظات، ولم يوضِّح الدّستور مدى هذه الصّلاحيّات، وإنّما اكتفى بقول: «الواسعة»، وحتّى قانون المحافظات لسنة 2008 لم يوضّح معنى التَّشريع للمحافظات العراقيّة، وهل أنّ هذا التّشريع يرادف التّشريع الاتّحاديّ أم لا، والحقيقة تُقال إنَّ هذا الإبهام والغموض في الدّستور العراقيّ وقانون المحافظات بشأن منح الصَّلاحيّات والاختصاصات للحكومات المحلّيّة، أثَّر بشكلٍ مباشرٍ على عمل وأداء الحكومات المحلّيّة في العاصمة وسائر المحافظات.

وبعد أن عرَضْنا للأُسُس الّتي أرساها دستور العراق لعام 2005، ومن ثم قانون المحافظات لسنة 2008. هُنا، لا بدّ من عرضٍ لوَسائل الرَّقابة الّتي نظَّمَها الدّستور، وهي تُشكِّل نوعاً من الضّمانة الأساسيّة لاستمرار المؤسَّسات العامّة ووضعها في القالب القانونيّ الصّحيح.

---

(1) د. غازي فيصل مهدي، **بحث حول نظامَي الفِدراليّة واللّامركزيّة الإداريّة في دستور جمهوريّة العراق لسنة 2005**، ص26.

المبحث الثّاني

الرَّقابة على مجالس المحافظات غير المنتظمة والمنتظمة في إقليم

إنَّ الغَرَضَ من إنشاء الهيئـات المحلّيّـة هـو العمـل عـلى خدمـة المجتمـع المحـلّيّ وتـوفير متطلَّباته. إذاً، لا بُدّ لهذه الهيئات من ممارسة الاختصاصات اللَّازمة لتحقيـق هـذا الغـرض[1]، وقد اتَّضَح لنا عند دراسة اللّامركزيّة الإداريّة إقرارُ المشرِّع الدّسـتوري بوجـود مصـالح محلّيّـة متميّزة تخصّ المحافظات العراقيـة، وإقـراره بضرورة تشـكيل مجـالِسَ محلّيّـةٍ مُنتخَبـةٍ تقـومُ بإدارة تلك المصالح وتلبية الخدمات العامَّة المحلّيّة، وعلِمْنا أنّه لا يكفي هـذا الإقـرار لوصـف النّظامّ الإداريّ بأنّه نظامٌ يقوم على اللّامركزيّـة الإداريّـة، بـل يجـب أن تعمـل تلـك المجـالس المُنتخَبة بصورةٍ مستقلّةٍ عن الإدارة المركزيّة، مـع بقـاء عملهـا الإداريّ أو أعضـائها أو كلاهـما تحت رقابةِ أو وصايةِ أو إشرافِ الإدارة المركزيّة.

وبالتَّالي، فإنّ استقلال مجـالس المحافظـات هـو اسـتقلال نسـبيّ تحـدّه الرَّقابـة الّتـي يمنحها المشرِّع للسُّلطات الاتّحاديّة عليها وعلى أعمالها، «ويهدف المُشرَّع مـن مـنح هـذه الرَّقابة للسُّلطات المركزيّة التَّأكيدَ على وحدة الدَّولة السِّياسيّة والإداريّة وضمان مشروعيّة

---

(1) بالعودة إلى القـانون المقـارن، نجـد أنّ النّظـام الفـرنسيّ-تحديـداً- قـد أخـذ بمبـدأ التعمـيم في تحديـد الاختصاصات المحلّيّة للوحدات المحلّيّة، إلاّ أنّ المشرِّع -في الوقت الـذي أقـرّ هـذا المبـدأ بوضـوح-كـان بِصَدد تحديد الاختصاصات المحلّيّة للبلدّيـة، إذ تخـتصّ المجـالس البلديّـة في اتّخـاذ القـرارات في كافّـة المسـائل ذات الطّـابع المحـلّيّ، في حـين لم يـرِد نـصّ يقـرّر هـذا المبـدأ صراحـةً للمحافظـة، بـل جـاءت اختصاصاتها محدَّدةً حصراً، ويرى معظم الفقهاء أنّ تعداد بعـض اختصاصـات مجـالس المحافظـات في فرنسا لا يُقيّد من حرّيّتها في ممارسة جميع الأعمال الّتي تهمّ سـكّان هـذه المحافظـات، والتـي ترتـدي الطّابع المحلّيّ ويبقى مجلس الدَّولة الفرنسيّ هو الحكم في إعطاء المسائل الّتي تُمارِسُها مجـالس الإدارة المحلّيّة الصِّيغة المحلّيّة أو القوميّة.

أعمال تلك المجالس، والتَّأكُّد من أنّ هذه المجالس تُؤدِّي عملها على درجةٍ معيَّنةٍ من الكفاءة، وعلى مُختلَف مستويات الوحدات الإداريّـة في نطـاق الدَّولـة، كـما تـؤدِّي الرَّقابـة إلى ضـمان تحقيق أهداف السّياسة العامّـة للدّولـة، والتَّحقُّـق مـن التـزام هـذه الهيئـات بـاحترام هـذه السِّياسة، والقيام بما أُنيط بها من اختصاصٍ في نطاقها»[1]، والسُّؤال المطروح هنـا: كيـف نظَّـم المشرِّع العراقيّ هذه الرّقابة؟ وما هي أساليبها؟ وهل هناك أفضليّة بين رقابةٍ وأخرى. هذا ما سنعالجه في المطلَب الأوَّل من هذا المبحث.

أما في المطلب الثّاني، فسوف نعالج موضوع إقلـيم كردسـتان العـراق، كونـه يضـمّ ثـلاث محافظاتٍ في إقليم واحـد، وهـي الحالـة الوحيـدة الّتـي تنضـبط ضـمن إقلـيم. العديـد مـن التَّساؤلات تدور حول الواقع العراقي، فما هي هذه التَّساؤلات؟ هذا ما سـنحاول تفصـيله في هذا المبحث.

المطلب الأوّل

الرَّقابة المركزيّة على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

إنّ الاستقلاليّة الّتي منحَها الدّسـتور لمجـالس المحافظـات، «الهـدف منهـا منحهـا الحرّيّـة بِالقَدْر الّذي يلبّي متطلَّبات العمل في تحقيق حاجات المـواطنين في المحافظـة. بالمقابـل أمـام هذه الحرّيّة، وحتّى لا تتحوَّل إلى سُلطة تعسُّفيّة، فقَد فُرِضَتْ عليها العديدُ من الرَّقابات»[2].

(1) د. خالد سمارة الزعبي، **تشكيل المجالس المحلّيّة وأثره عـلى كفايتهـا**، مُنشَـأة المعـارف، الإسـكندريّة، 1984، ص268-269.

(2) المادّة (122) الفقرة الخامسة من دستور عام 2005.

وبالتَّالي، ونَظراً لأهمّيّة هذه الرَّقابة يُمكِن تقسيمُها إلى نوعين: (الرَّقابة المركزيَّة) و(الرَّقابة غير المركزيَّة). تنقسم الرَّقابة المركزيّة بدورها إلى: (الرَّقابة السياسيّة) و(رقابة القضاء العاديّ والإداريّ)، وهذه الرَّقابة سوف تُناقَش بالتَّفصيل نظراً لأهمِّيَّتها.

أمَّا الرَّقابة اللّامركزيّة على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فالمقصود بها: رقابة المجالس المحلّيّة العُليا على المجالس المحلّيّة الدُّنيا، وقد أخَذَ قانون «المحافظات غير المنتظمة في إقليم» المُعدَّل في مادته رقم (21) لسنة 2008 بمبدأ لامركزيّة الرَّقابة، ويمكن استنتاج ذلك مثلاً من خلال تفسير نص الفقرة -أولاً- من المادّة (2) الّتي نصَّت على أنّ «مجلس المحافظة هو سُلطةٌ تشريعيّة ورقابيّةٌ ضمن الحدود الإداريَّة للمحافظة»، وهذا يعني أنّ مجلس المحافظة له سُلطة رقابةٍ وإشراف ومتابعة على مجالس الأقضية والنَّواحي الّتي تقعُ ضِمن الحدود الإداريّة للمحافظة، وكذلك نصُّ المادَّة (14) منه الَّذي جاءَ فيه أنّه «في حالة تعارض قرارات مجلس النّاحية مع قرارات مجلس القضاء تكون الأولويّة للأخير فيما لو كان القرار المتَّخذ يتعلَّق بعموم القضاء»[1].

وهذه الرَّقابةُ تتجسَّد في «إمكانيَّة حلّ المجالس المحلّيّة من قِبَل مجلس المحافظة، بناءً على طلب ثُلث أعضاء مجلس المحافظة في ثلاثِ حالات تتمثَّل في الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكولة إليه ومخالفة الدُّستور والقوانين وفقدان ثلث الأعضاء شروط العضويّة»[2].

وبعد أن حدَّدْنا وجهَي الرَّقابة، لا بدّ هُنا من الولوج بالتَّفصيل بالرَّقابة المركزيّة نظراً لأهمِّيَّتها.

(1) د. هادي الكعبي وَد. إسماعيل البديري وَد. علي الشكراوي، مرجع سابق، ص239.

(2) المادّة (20) البند الأوّل، من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدَّل.

الفرع الأوَّل

الرَّقابة السِّياسيّة

تتَّخِذُ الرَّقابة السِّياسيّة على الإدارّة المحلّيّة مظهرَيْن: الأوَّل يتمثَّل بالرَّقابة الَّتي تُمارِسُها السُّلطة التَّشريعيّة، والَّتي يُطلَقُ عليها اصطِلاحاً: الرَّقابة البرلمانيَّة، بَينَما يتمثَّل المظهر الآخَر بالرَّقابة الشَّعبيّة، وتتحقَّقُ الرَّقابة السّياسيّة عندما «تقوم سُلطةٌ سياسيّةٌ بِمُمارسة الرَّقابة على أعمال الإدارة العامّة، ومِن ثَمَّ تُعَدُّ الرَّقابة سياسيّةً في هذه الحالة، سواءٌ من حَيثُ السُّلطة الَّتي تقوم بها، أو من حيث الآثار المترتَّبة علَيْها، والرَّقابة السّياسيّة على أعمال الإدارة تكون رقابةً شاملةً تُمارِسُ على الأعمال، فضلاً عن أنَّها تتضمَّن رقابة المشروعيّة ورقابة الملاءمة»[1]، حيث تتَّخِذ هذه الرَّقابة صُوَراً مُختلِفةً، فقَد تتمثَّل بالرَّقابة البرلمانيَّة الّتي تتولَّاها المجالس النّيابيّة في الدُّوَل، وقد تتمثَّل في رقابة الرَّأي العام الّتي تُباشِرُها وسائل الإعلام المختلفة، والنِّقابات المهنيّة والاتّحادات والمجالس المحلّيّة، وكذلِكَ الأحزاب السَّياسيّة. ومن أجل تقييم هذين المظهرين للرَّقابة السّياسيّة، سَوف نُعالِج الرَّقابة البرلمانيّة أولاً، ثمَّ الرَّقابة الشَّعبيّة ثانياً.

أولاً: الرَّقابة البرلمانيّة:

«تخضَعُ الوحَدات المحلّيّة لرقابة السُّلطات التَّشريعيّة المختصَّة في كلّ الأنظِمة الّتي تأخذ بالإدارة المحلّيّة كشكلٍ من أشكال تنظيمها الإداريّ، وتسمو السُّلطة التَّشريعيّة في هذا الصَّدد على ما عداها من سلطات، نظراً لأنّ الوحدات المحلّيّة تنشأ غالباً بقوانين صادِرةٍ منها»[2].

(1) د. حنان محمد القيسيّ، مرجع سابق، ص6-7.

(2) د. صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص92.

«تُظهِرُ أهمّيّة الدَّور الرّقابيّ للبرلمان لأعمال الإدارة العامّة كَوْنَه الَّذي يُحدِّد من خلال القوانين الّتي يُصدِرُها، الأُسسَ والمبادىء العامَّةَ الَّتي تحكُم أُسُسَ النَّشاط الإداريّ، سواء تلك الّتي تمارسها السُّلطة الإداريّة المركزيّة أم هيئات الإدارة اللّامركزيّة» [1]. ووفقاً لدستور عام 2005، تتكوَّنُ السُّلطة التّشريعيّة الاتّحاديّة من مجلسَي النُّوّاب والاتّحاد [2]، ولمّا كانَ مجلس الاتِّحاد لم يُجْرَ تشكيلُه حتّى الآن كما سبق أن أشَرْنا، فإنَّ مجلسَ النُّواب هو الّذي يضطَلِع بمهام تشريع القوانين الاتّحاديّة ورقابة السُّلطة التَّنفيذيّة.

إنّ الرَّقابة الّتي يُمارِسُها مجلسُ النُّواب (السُّلطة التّشريعيّة) باعتباره أعلى سلطة تشريعيّة مُنتخَبة من عُموم النَّاخِبين في العِراق على مجالس المحافظات، على الرَّغم من أنّ القانون لم يُبيِّن طبيعة هذه الرَّقابة، إلَّا أنّه أشار إلى حالةٍ منها، حَيثُ منحَ القانون مجلس النُّواب حقَّ الاعتراض على القرارات الصَّادرة عن مجلس المحافظة إذا كانت مُخالِفَةً للدّستور والقوانين النَّافذة، وفي حالة عدم إزالة المخالفة، فلِمجلس النّواب إزالة المخالفة، وذلك بإلغاء القرار بالاغلبية البسيطة لعدد أعضائه.

وهذه الرَّقابة نصَّ عليها قانون المُحافظات غير المنتظِمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدَّل في البند الثّاني من المادة (2) منه، حيث «يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب، وهذا يعني أنّه بإمكان مجلس النواب تحديد اختصاصات هذه المجالس إمَّا بالزِّيادة أو النّقصان، بالإضافة إلى حقّ الحل من خلال سَنِّ نصوصٍ قانونيّةٍ جديدة أو تعديل نصوصٍ قانونيةٍ نافذةٍ» [3].

(1) د. سامي حسن نجم الحمداني، مرجع سابق، ص393.

(2) المادة (48)، من دستور عام 2005.

(3) المادة (4) من القانون رقم 15 لسنة 2010، التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 تاريخ 2010/3/9.

«ولكِنَّ هذا النَّصَّ يتعارض مع أحكام الدّستور، كما أنّه يُخالِفُ مبدأ اللّامركزيّـة الإداريّـة، حيث إنّ الدُّستور قد حدَّد اختصاصات مجلس النواب في المادّة (61) منه على سبيل الـحصر، ولَمْ يُشِرْ إلى أنّ من صلاحيّات المجلس الرقابة على مجالس المحافظات، ولذلك لا يجوز إضافة اختصاصاتٍ جديدةٍ إليها بقانون. أمَّا مُخالَفةُ الـنَّصِّ لمبـدأ اللّامركزيّـة الإداريّـة، فتتمثَّـل في أنَّ الهيئات اللّامركزيّة تخضع لرقابة السُّلطة التَّنفيذيّة الاتّحاديّة الموجودة في العاصمة. أمّا إقحام السُّلطة التَّشريعيّة في هذا الأمر ومنحها سُـلطة مراقبـة المجـالس المحلّيّـة، فهُـوَ خَـرقٌ واضحٌ لأركان اللّامركزيّة الإداريّة»[1].

والصَّلاحيّة الرّقابيّة الممنوحة لمجلس النّواب تُتيحُ للأخير الكثير من الحقوق، لعلَّ أبرزهـا: إقالة المحافظ بالأغلبيّة المطلقة لمجلس النواب بنـاءً عـلى اقـتراح رئـيس الـوزراء، فقـد نصَّـتِ المادَّة (7) من الفقرة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمـة في إقلـيم رقـم 21 لسـنة 2008 بأنَّ «الصَّلاحيّة الرّقابيّة الممنوحة لمجلس النواب تُتِيح للأخير الكثير من الحقوق، لعـلَّ أبرزهـا: إقالة المحافظ بالأغلبيّة المطلقة لمجلس النواب، بناءً على اقتراح رئيس الـوزراء لأسـبابٍ، منهـا: عدم النَّزاهة أو استغلال المنصب الـوظيفيّ، والتَّسـبُّب في هَـدر المـال العـامّ، وفقـدان شروط العضويّة، والإهمال أو التَّقصير المتعمَّدَيْن في أداء الواجب والمسؤوليّة»[2].

إلَّا أنَّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسـنة 2008 المعـدَّل بنصّـه على هذا التَّنظيم للصلاحيّة الرَّقابيّة «قد ابتدَع اختصاصـاً جديـداً لمجلـس النـواب وبـأداةٍ قانونيّةٍ أدنى من الدّستور، وهي: التشريع، وهذا لا يجوز لأنَّ اختصاصات مجلـس النـواب

(1) د. غازي فيصل مهدي، **نصوص قانون المحافظـات غـير المنتظمـة في إقلـيم رقـم 21 لسـنة 2008 في الميزان**، مجلّة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2008، ص147.

(2) المادة (4) من قانون المحافظات لاقليم كُردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009).

محدَّدةٌ في الدّستور على سبيل الحصر. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنّ إقالة المحافظ يُفترَض أن تكون من اختصاص السُّلطة التَّنفيذيّة المركزيّة، طالما أنَّ المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل على وفق مبدأ اللّامركزيّة الإداريّة»[1].

«وهذا يعني أنَّه يمثِّل السُّلطة التَّنفيذيّة المركزيّة في مُحافظتِه، وبالتَّالي لا دخل لمجلس النّواب في هذا الشّأن، وحتّى لو تمَّ فرضُ ذلك، فأنّ مجلس النواب يمتلك مثل هذا الاختصاص دستورياً، فإنّ توزيعه على جهتين اثنَيْن لا يجوز، فما دام مجلس المحافظة مُختصٌّ بإقالة المُحافظ استِناداً إلى أحكام المادَّة ذاتها، وهذا تطبيق لفكرة القرار المضادّ، أي أنّ مَن يملك سُلطة التّعيين يملك سلطة الإقالة ولو لم ينصّ على ذلك القانون عليه، فإنّه لا يوجد مُسوِّغ منطقيٌّ لإشراك مجلس النُّواب في ممارسة هذا الاختصاص الإداريّ البحت، فهو بعيد عن اختصاصه»[2].

أمَّا الصّلاحيّة الأخرى الممنوحة لمجلس النواب، فتتمثَّل في حلّ مجلس المحافظة. «ويلاحظ مما تقدَّم أنّ هذا النَّصّ يتعارض مع أحكام المادة (61) من الدّستور، والّتي حدَّدت اختصاصات مجلس النُّواب على سبيل الحصر، إضافةً إلى أنّ الاختصاص المذكور اختصاص إداريّ بَحْت، وبالتَّالي لا مُوجِب لإقحام مجلس النّواب في ممارسته»[3].

(1) د. هادي الكعبي وَد. اسماعيل البديري وَد. غازي فيصل مهدي، **نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 في الميزان**، مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2008، ص147.

(1) المادة (4) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008.

(2) د. غازي فيصل مهدي، مرجع سابق، ص147.

(3) د. غازي فيصل مهدي، المرجع السَّابق نفسه، ص147.

هذا بالنِّسبة إلى الانتقادات الّتي وُجِّهَت إلى هذه الآليّة وطريقة خرق الدُّستور، إلاّ أنّ هناك العديد من التبريرات سوف نعرضها، وتتمثَّل في ثلاثة أمور:

1- إنّه يُمثِّل السُّلطة التَّشريعيّة الاتّحاديّة، والتَّشريعات الصَّادرة عنه أعلى وأكثر قيمة من حيث الهرَم القانونيّ من تِلك الّتي تصدرُ عن مَجالِس المحافظات، والأخيرة لا تُمارِس الوظيفة التَّشريعيّة إلاّ بشرط الاتّفاق مع القوانين الاتّحادية، وإنّ أيّة مخالفة أو تجاوُز على حدود الاختصاص التَّشريعيّ الممنوح لمجلس النُّوّاب يؤدّي إلى بُطلان التَّشريعات الصَّادرة عن مجالس المحافظات.

2- إذا نظَرْنا إلى مجالس المحافظات بِاعتبار وظيفتها الأساس، الوظيفة الإداريّة المحلّيّة، لوَجَدْنا أنّ الاستقلال الَّذي تتمتَّع به ليس مطلقاً، فإنّ هي لم تخضع للحكومة المركزية وإذا كانت الأخيرة لا تمارس أيّة وصاية عليها، فإنَّها تخضع لرقابة مجلس النّوّاب، وإنّ كان لا يحق لمجلس النّوّاب إلغاء قرارات مجلس المحافظة، وإنَّما له الحقّ في الاعتراض أمام المحكمة الاتّحاديّة العليا على قرارات مجلس المحافظة في حالة مخالفَتِها للدّستور والقوانين الاتّحاديّة[1].

«ولكِن بالرَّغم من أهمّيّة هذه الرَّقابة الّتي يُمارسها البرلمان وفقاً للدّستور على بعض

(1) (إنّ الاستقلاليّة الّتي منحَها الدّستور للمجالس هي من أجل إنجاح عملها وإعطائها الحرّيّة بالقَدر الّذي يلبّي متطلّبات العمل لإشباع حاجات المحافظة، ولكنَّ هذا لا يعني ترك الباب مفتوحاً دون محاسبة أو مراقبة في حالة مخالفة المجالس لواجباتها أو ارتكابها مخالفات إداريّة أو ماليّة تضُرّ بسكّان المحافظة، أي إنَّها لن تكون بِمنأى عن المحاسبة القانونيّة أو الرّقابيّة، إذ إنّ مثل هذه الرّقابة تكون صِمام أمان أمام تعسُّف المجالس وإضرارها بالمحافظة وسكّانها بأيّة صورة كانت، وتُمثّل هذه الرّقابة أهداف عديدة، أهمّها: هدف سياسيّ يتمثّل في تحقيق وصيانة وحدة الكيان السّياسيّ للدَّولة، وضمان وحدة الاتّجاه الإداريّ العامّ في جميع أنحاء الدّولة، ضمان حسن سير المرافق العامّة التّابعة للأشخاص المركزية، وحماية مصالح سكّان الوحدة المحلّيّة، وحماية مصالح الغير). د. حنان محمد القيسي، مرجع سابق، ص17).

الأعمال الإداريّة، إلّا أنَّ عليها بعض المآخذ «أولاً: إنّ هذه الرّقابة مقصورة في معظم الأحيان على الاعمال اللّائحيّة أو القرارات التَّنظيميّة دون القرارات الفردية الّتي تمسّ بشكل مباشر حقوق وحريّات المواطنين أو الأفراد [1]. ثانياً: لا يوجد ما يمنع من انحراف البرلمان ذاته لا سيّما عندما يُمارِس رقابته على الإدارة نتيجة للاعتبارات السّياسيّة أو الحزبيّة الّتي تتدخَّل في عمله، بل قد يسعى البرلمان إلى محاولة إضفاء المشروعيّة على انحرافات الإدارة حتّى لا يكون محرجاً أمام الرَّأي العام، ممّا قَد يؤدِّي إلى إسقاط الوزارة الّتي يرتبط بقاؤها بمصلحة الأغلبيّة البرلمانيّة» [2].

ويرى الباحث أنّه من الأفضل صدور تشريعٍ خاصٍّ يُحدِّد ماهيّة وطبيعة وحدود تلك الرَّقابة الّتي تُحقِّق الموازنة بين الحرص على عدم خروج مجالس المحافظات عن حدود صلاحيّاتها الدّستوريّة والقانونيّة، وذلك بهدفٍ أساسيٍّ هو تلافي تفتيت وحدة الدَّولة السّياسيّة والإداريّة من جانب، وعدم تكبيلها بقيودٍ تُعرقِل عملها وتقيِّد حركتها وتُعيق نشاطها لتحقيق التَّنمية في كلّ مستوياتها على الصَّعيد المحلّيّ من جانب آخَر.

ثانياً: الرَّقابة الشَّعبيّة:

تُعَدّ الرَّقابة الشَّعبيّة من صور الرَّقابة السّياسيّة المهمّة الّتي تُمارَس على الإدارة المحلّيّة بِوَسائل ومظاهر شتَّى، فقد تمارس الرقابة الشعبية عن طريق هيئة النَّاخِبين، حيث تنصبّ هذه الرقابة على أعضاء المجالس المحلّيّة، باعتبارهم مُنتخَبِين من أبناء الوحدات الإداريّة، ولهم صِلةٌ مباشرةٌ معهم، ومن ثم فإنّ أي تقصير يمكن أن يُؤدّي إلى أن «تُمارَس الرَّقابة الشَّعبيّة من قِبَل الأحزاب السّياسيّة المختلفة، فهذه الأحزاب قد تشترك

(1) د. سامي حسن نجم الحمداني، مرجع سابق، ص150.

(2) د. سامي جمال الدّين، مرجع سابق، ص279.

في رسم السّياسة العامّة للدَّولة، كما أنّها قد تتدخَّل في اختيار أعضاء الهيئات المحلّيّة، سواء بترشيح بعض أعضائها وعمل الدّعاية اللّازمة لهم، أو بتزكية بعض الأعضاء وتقديمهم للأفراد للموافقة، أو عدم الموافقة عليهم، كما حصل في انتخابات مجالس المحافظات غير المُنتظَمة في إقليم في العراق الّتي جرت في 2008/12/31»[1].

«ولمَّا كان النَّائب يمثّل الأمّة، أي أولئك الّذين انتخبوه، فكذلك عضو مجلس المحافظة يمثّل أبناء المحافظة الّذين انتخبوه، بل حتّى أولئك الّذين لم ينتخبوه، بمعنى آخر: يجب أن يدرك عضو المجلس المحلّيّ أنّه يستمدّ شرعيّته من سكّان الوحدة الإداريّة الّذين انتخبوه، فهو لا يعدو أن يكون وكيلاً عنهم مُمثّلاً لهم. وعليه، ورغم أنّ الدّستور منَعَ الرَّقابة والتَّبعيّة من الحكومة الاتّحاديّة المركزيّة، إلّا أنّه لا يستطيع أن يمنع سكّان المحافظة من الرَّقابة، فهذه وسيلة ضغطٍ تُلبِّي الحاجات العامّة وتُوَفِّر الخدَمات وتُعالِج الأزمات داخِل المحافظة»[2].

وتُعَدّ الرَّقابة الشَّعبيّة في العراق شكلاً آخرَ من أشكال الرَّقابة على أعضاء مجالس المحافظات غير المنتظَمة في إقليم، ولِكَوْنِ الدُّستور منع الرَّقابة والتَّبعيّة من قِبَلِ الحكومة المركزيّة على المجالس. «وقد جاء إقرار هذا الاستقلال في المادّة (122/خامساً) من الدّستور، والتي أكَّدت على أنَّ مجالس المحافظات لا تخضَع لسيطرة أو إشراف أيّة وزارة أو أيّة جهة غير خاضعة لحكومة المركز في هذا المجال، ولا تُمارِس حكومة المركزيّة وصاية على مجالس المحافظات»[3].

(1) د. إسماعيل صعصاع غيدان، **اللّامركزيّة الإداريّة الإقليمية في العراق (دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة)**، مرجع سابق، ص37

(2) د. حنان محمد القيسيّ، مرجع سابق، ص20.

(3) د. حنان محمد القيسيّ، المرجع السَّابق نفسه، ص15.

«إلاّ أنَّه عِوَضاً عن ذلك برقابة أبناء المحافظات، فالجِهة الّتي انتخَبَت المجلس لها صلاحيّةُ مُحاسَبته، ويتمّ ذلك من خلال منظّمات المجتمع المدنيّ ومؤسّسات الإعلام والصَّحافة والتَّظاهرات السّلميّة والاعتصامات من خلال نصّه في المادة (38) على الآتي: «تكفل الدَّولة، بِما لا يخلّ بالنّظام العامّ والآداب: أولاً، حريّة التّعبير عن الرّأي بكلّ الوسائل؛ ثانياً: حريّة الاجتماع والتّظاهر السّلمي، وتُنظَّم بقانون»[1]، ونعتقد إنّ عدم وجود السَّيطرة أو الإشراف الّذي أورده الدّستور كانت الغاية منه أن تعمل هذه المجالس بحرص وموضوعيّة ومهنيّة ومسؤوليّة على تقديم أحسن الأداء الإداريّ، بما يحقِّق أفضل الخدمات لسكّان المحافظة»[2].

وبالرَّغم من أهمّيّة هذا النَّوع من الرّقابة (الرَّقابة الشّعبيّة)، إلاّ أنَّها لا يُمكِن أن تُؤتَى ثمارها في ظلّ الظّروف الّتي يمرّ بها العراق، ممّا يجعلها شبه عاجزة عن تحقيق متطلّبات التّنمية المحلّيّة.

مما تقدَّم، يُمكِنُ القول إنَّ نصَّ المادَّة (2) بفقرتيه جاء معيباً وبحاجةٍ إلى إعادة نظر، سواء كان من حيث منح المجالس صلاحيات تشريعيّة، أو من حيث منع رقابة الحكومة المركزيّة على هذه المجالس، ففي الأولى تداخُلٌ بين اللّامركزيّة الإداريّة واللّامركزيّة السّياسيّة، وفي الثّانية هدمٌ لركنٍ من أركان اللّامركزيّة الإداريّة المعروفة، ونحن من رأي الدّكتورة حنان القيسيّ بشأن تعديل المادّة لتصبح على الشّكل التّالي: «مجلس المحافظة هُو أعلى سُلطةٍ إداريّةٍ ضِمنَ حُدود المحافظة، ولها الحقّ في إدارة شؤونها وفق اللّامركزيّة

(1) د. إسماعيل صعصاع غيدان، **اللّامركزيّة الإداريّة الإقليميّة في العراق (دراسة في تداخُل الاختصاصات والرَّقابة)**، مرجع سابق، ص37.

(2) د. حنان محمد القيسيّ، مرجع سابق، ص16.

الإداريّة على أساس مبادىء الدّستور والقوانين الاتّحاديّة»[1].

الفرع الثّاني

الرقابة القضائية

تتوزع الرقابة القضائية على الوحدات الادارية المحلية الى رقابة القضاء العاديّ والإداريّ ورقابة المحكمة الاتحادية العليا نبينها تباعا:

أولاً: رقابة القضاء العادي

ويُقصَد برَّقابة القضاء العادي بأنَّها تلك الرَّقابة الّتي تُباشِرُها السُّلطة القضائيّة مُمثَّلةً بِمَحاكِمِها الجزائية أو المدنية وعلى اختلاف أنواعها ودرجاتها، والّتي تستهدف الرقابة على أعمال الإدارة ورجالها. كذلك، تُعتبَرُ رقابة السُّلطة القضائيّة بِحُكم الاختصاص الأصيل لهذه السّلطة باعتبارها صاحبة الولاية العامة على أفعال أعضاء مجالس المحافظات وتصرُّفاتهم الّتي تُعَدّ جَرائمَ في نظر القانون كالرَّشوة، والاختلاس وخيانة الأمانة وغير ذلك.

ثانياً: رقابة القضاء الإداريّ

تتمثَّل رَقابة القضاء الإداريّ، بالنَّظر في المنازعات الخاصّة بأعمال الهيئات اللّامركزيّة، وتعمد الى إلغاء القرارات الإداريّة المخالفة للقانون، أي دوره في الرَّقابة على صحّة الأوامر والقرارات الإداريّة الّتي قد تصدر وهي تخالف القانون[2].

---

(1) د. حنان محمد القيسيّ، المرجع السَّابق نفسه، ص21.

(2) د. إسماعيل صعصاع غيدان، **اللّامركزيّة الإداريّة الإقليميّة في العراق (دراسة في تداخل الاختصاصات والرَّقابة)**، مرجع سابق، ص39.

لا بُدّ أن يُذكَر للقضاء الإداريّ دورٌ يتعلَّق بالحفاظ على الوحدة الإداريّة وتنسيق العمل الإداريّ بين جميع الوحدات المحليّة في الدَّولة، ومراقبة تنفيذ الخطّة المركزيّة الشّاملة، والَّتي تكون الخطّة المحلّيّة جزءاً منها، بما يضمن التَّصرّف الأمثل للموارد المتاحة والاقتصاد التّام في النَّفقات للمحافظة على المال العامّ، سواء ما كان عائداً للسّلطة المحلّيّة أم للسُّلطة المركزيّة[1].

لذلك، «يتوجَّب على المجالس المحلّيّة عند ممارستها لأعمالها احترام القوانين النَّافذة وعدم تجاوُزها، وإلَّا أصبحت هذه الاعمال غير مشروعة، وتكون عرضةً للطّعن بها أمام القضاء الّذي يفرض رقابته على تلك الأعمال»[2].

«وتهدف هذه الرَّقابة إلى تحقيق أمرين، ألا وهما: تقويم عمل الإدارة العامّة سواء كانت مركزيّة أم لامركزيّة، وإجبار الإدارة المحلّيّة على احترام القانون، أو بعبارة أخرى: احترام مبدأ المشروعيّة، ويتحقَّق ذلك من خلال إلغاء قرارات الإدارة العامّة الّتي يَشوبُها عيبٌ من عيوب القرار الإداريّ، كذلك حماية حقوق وحريّات الأفراد عن طريق إلغاء القرارات الإداريّة الماسّة بهذه الحقوق والحرّيّات، فضلاً عن التَّعويض إذا كان له مقتضى»[3].

وتُعَدُّ الرَّقابة القضائيّة من أهمّ صور الرَّقابة على أعمال الإدارة العامّة، إذ يُعدّ القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعيّة وضمان الحقوق والحريّات، كما أشَرْنا

(1) د. علاء سليم العامريّ، **الإدارة المحلّيّة (مفهومها، أهدافها، أركانها)**، من دون ذكر سنة النشر، 2007، ص45.

(2) د.هادي الكعبي وَد. اسماعيل البديري وَد. علي الشّكراويّ، مرجع سابق، ص237.

(3) د. حمدي سليمان القبيلات، **مبادىء الإدارة المحلّيّة وتطبيقاتها في المملكة الأردنيّة الهاشميّة**، الطَّبعة الأولى، دار وائل للنَّشر، عمّان، الأردن، 2010، ص42.

أعلاه، وذلك «لما يتمتَّع به من حياديّة واستقلاليّة، والَّتي تجعل له مكانةً ساميةً في نفوس الأفراد ويُثبِّت دعائم القانون ويشيع الإحساس بالعدل ويزيد الاطمئنان والاستقرار»[1].

فمحكمة القضاء الإداريّ تضع المبادىء الأساسيّة «الّتي تُسهِم في سَير الإدارات وحفظ مصالح المواطنين، فقواعده وطبيعة المنازعات الإداريّة بين الإدارة والأفراد الّتي تدخل في اختصاص القضاء الإداريّ وما تتمتَّع به الإدارة من امتيازاتٍ تُضفي شيء من الخصوصيّة لهذا القضاء يتميّز بها عن القضاء العاديّ، وهو الّذي يرسم حدود اختصاص كلّ هيئة أو مجلس أو إدارة، ومن ذلك على سبيل المثال: أنَّ محكمة القضاء الإداريّ في العراق قضَتْ بأنّ اعتداء مجلس المحافظة على اختصاص مجلس النّاحية يُعَدّ من قُبَيل اغتصاب السُّلطة»[2].

«والقضاء الإداريّ في العراق ينظر في صحّة القرارات الإداريّة الصَّادرة من الإدارات المحلّيّة بشقَّيها المجالس ورؤساء الوحدات الإداريّة وفقاً لولايتها العامّة، فمصطلح الإدارة بالمعنى العضويّ يشمل جميع السّلطات الإداريّة داخل الدَّولة، سواء كانت مركزيّة مثل رئاسة الجمهوريّة ومجلس الوزراء والوزراء، أو لامركزيّة إقليميّة مثل المجالس المحلّيّة ورؤساء الوحدات المحلّيّة أو لامركزيّة مصلحيّة أو مرفقيّة مثل: المؤسَّسات العامّة، والمنشآت العامّة، والهيئات العامّة» [3]، فجعل المشرِّع العراقيّ من

(1) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص304.

(2) قرار المحكمة عدد 79/قضاء إداريّ/2011/بتاريخ: 2011/5/18.

(3) (لدى التَّدقيق والمداولة من المحكمة، وُجِدَ أنّ المدَّعي يطعن بقرار مجلس قضاء الشّطرة المتَّخذ بجلسته المنعقدة بتاريخ 2012/9/11، والمتضمّن «إعفاؤه وإنهاء عضويّته من المجلس وإعادته إلى وظيفته السابقة»، وأنّ المدَّعي قد تظلَّم من الأمر المطعون فيه لدى رئيس مجلس وأعضاء مجلس قضاء الشّطرة بتاريخ 2012/9/12، بحسب ما أوردَ المدَّعي بعريضة الدَّعوى، وأرفق نسخة من

محكمة القضاء الإداريّ مرجعاً للطَّعـن، فقـد نـصَّ القـانون في البنـد الثَّالـث مـن المـادّة (6): «لعضو المجلس الطَّعن بقرار إنهاء العضويّة أمام محكمة القضـاء الإداريّ خـلال ثلاثـين يومـاً من تاريخ تبلُّغه بالقرار (84)، غير أنّ المشرِّع العراقيّ خـرجَ عـن هـذه القاعـدة، فـنصَّ عـلى اختصـاص المحكمـة الاتّحاديّـة العليـا في «الفصـل في المنازعـات المتعلّقـة بشرعيّـة الأنظِمـة والتّعليمات والأوامر الصَّادرة عن أيّة جهة تملك حق إصدارها وإلغاء الّتي تتعارض منها»[1].

وينظرُ القضاء الإداريّ في صحّة الأوامـر أو القـرارات الإداريّـة الّتـي قـد يُصـدرها مجلـس المحافظة باستملاك قطعة أرضٍ دون مراعاة أحكام قانون الاستملاك، إضافةً إلى الرَّقابـة الّتـي يُمارِسُها مجلسُ الانضباط العامّ على بعض القرارات، حيثُ كان مجلس المحافظـة يُصـدِر قـراراً إداريّاً بفصل موظفٍ دون سبب من القانون، أو دون قيـدٍ بمـا أوجبَـه القـانون مـن إجـراءات تسبق الفصل كإجراء التّحقيق الأصوليّ مع الموظّف وغيرها»[2].

ومحكمةُ القضاء الإداريّ في ممارستها لهذه الرَّقابة تستند إلى نصّ المـادّة (7) مـن قانون مجلس شورى الدَّولة رقم 65 لسـنة 1979 المعـدَّل، إذ تخـتصّ هـذه المحكمـة بالنَّظر في صِحّة الأوامر والقَرارات الإداريّة الّتي تَصدُر عن الموظَّفين والهيئات في دوائر

التّظلّم تحمل ذات التّاريخ، وبذلك يكون هو تاريخ العلـم اليقينـيّ للمـدّعي بـالأمر المطعـون فيـه، وحيث إنّه أقام دعواه بتاريخ 2012/11/7 فتكون مقامة خارج المـدّة القانونيّـة المنصـوص عليهـا في البند (ثالثاً) من المادّة (6) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسـنة 2008، مّـما يقـتضي ردّهـا شـكلاً)، حكـم محكمـة القضـاء الإداري عـدد 370/قضـاء إداريّ/2012 بتـاريخ 2012/12/17.

(1) المادّة (4) البند الثّاني من قانون المحكمة الاتّحاديّة العليا رقم 30 لسنة 2005.

(2) د. حنان محمد القيسيّ، مرجع سابق، ص18.

الدَّولة والتَّعويض عنها، ويُعتبَر من أسباب الطَّعن بوجهٍ خاصّ ما يلي:

1- أن يتضمَّن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظِمة والتَّعليمات.

2- أن يكون الأمر أو القرار قد صدَر خِلافاً لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله.

3- أن يتضمَّن الأمر أو القرار خَطأً في تطبيق القانون أو الأنظِمة أو التَّعليمات أو تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسُّف في استعمال السُّلطة، ويُعتبَر من قَبيل القرارات والأوامر رفض أو امتناع الموظف أو الهيئات في دوائر الدَّولة والقطاع العامّ عن اتخاذ قرار أوامر كان من الواجب عليها اتخاذه.

وتُمارِسُ محكمةُ القضاء الإداري رقابتها فيما يتعلَّق بمشروعيّة القرارات المتَّخذة من المجالس المحلّيّة، ومن ذلك: القرارات المتَّخذة بشان إعفاء مدير الناحية، وفي هذا الخصوص قضَت المحكمة «... ولدى عطف النَّظر على موضوع الدَّعوى وُجِدَ أنَّ المدعي يشغل منصب مدير ناحية، فأصدر المدَّعى عليه أمره الدّيوانيّ المرقَّم (135) لسنة 2011 في 2011/8/14 يقضي بإعفاء المدَّعي من منصب مدير ناحية الوحدة وقد جاء في صدر الأمر (استناداً إلى الصَّلاحيّات المخوَّلة لنا ولمقتضيات مصلحة العمل قررنا)، كما أصدَرَ المدَّعى عليه الأمر الدّيوانيّ المرقّم (136) في 2011/8/14 يقضي بتعيين السَّيّد (ر. م. ر) مديراً لناحية الوحدة بالوكالة، وقد بيَّن وكيل المدَّعى عليه في جلسة مرافعة 2012/5/14 بأنّ ما صدر من مجلس ناحية الوحدة هو قرار تثبيت السَّيّد (ر.م.ر)كمدير لناحية الوحدة، ممّا يترتَّب عليه إعفاء المدَّعي ضِمناً من منصبه، وحيثُ إنَّ البند (ثانياً) من المادَّة (12) قضى بِاختصاص مجلس النَّاحية ب (إعفاء رئيس مجلس النّاحية بالأغلبيّة المطلقة لعدد الأعضاء في حالة تحقُّق أحد الأسباب الواردة في المادّة (7) من الفقرة (8) من هذا القانون، بناءً على طلب ثلث الأعضاء)، كما أنَّ المادَّة (51) من القانون نصَّت على (كلّ أمر فيه إعفاءٌ أو إقالةٌ ورَد في هذا القانون يسبقه

جلسة استجواب للشَّخص المعنيّ)، وحَيثُ إنَّ القانون عندما يَمـنَح جهـةً مـا صـلاحيّةً معيّنـةً، فإنَّما يتضمَّن ذلك منع الجهات الأخرى من ممارسة هـذه الصَّـلاحيّة، وحيـث إنَّ القـانون قـد جعَلَ إعفاء مدير النّاحية من اختصاص مجلس النّاحية وفقاً للشّروط المحدَّدة في القانون، كما أنّ القانون اشترط مَن يسبق الإعفاء جلسة استجواب، وحيـث إنَّ المـدَّعى عليـه لم يُقـدِّم مـا يُثبِت صدور قرار من مجلس النَّاحية بإعفاء المدَّعي من منصبه، ولم يُبيِّن أسباب الإعفاء، وفقاً لما هو مُحدَّد وفق المادَّة (7) من قـانون المحافظـات. لـذا، يكـون قـرار المـدَّعى عليـه بإعفـاء المدَّعي من منصبه باطلاً ومخالفاً للقانون[1].

ثالثاً: رقابة المحكمة الاتّحاديّة العُليا

لا بدّ من ذِكر دَورِ المحكمة الاتّحاديّة العُليا في العراق، فهي تُمارِسُ اختصاصـاً أصـيلاً يتمثَّـل في «الرَّقابـة عـلى دسـتوريّة القـوانين والأنظِمَـة النَّافِـذة» [2]، وهـي في نفـس الوقـت تُمـارِسُ اختصاصَيْن، الأول: الفصل في المنازعات الّتي تحصل بين الحكومة الاتّحاديّـة وحكومـات الأقـاليم والمحافظات، والثّاني: «الفصل في المنازعات الّتي تحصل بين حكومات الأقاليم أو المحافظات»[3].

وكان للمحكمة الإداريّة العليا في العراق عدّة مبادىء حدَّدَتْها بخصوص اختصاصـات المحافظات الرّقابيّة، من ذلك: حكمه بـأنّ مجلـس المحافظـة لا يخـتصّ بإعفـاء مـوظَّفي الوزارات، ويكون ذلك من اختصاص الوزارة المعنيّة، حيـث قضَـتْ: «... لـدى عطـف النَّظر على القرار المميَّز، وُجِدَ أنَّه صحيحٌ ومُوافِقٌ للقانون ذلِكَ أنَّ القرار الصَّـادر مـن

(1) 433/قضاء إداريّ/2011 وَ217/قضاء إداريّ/2012 بتاريخ 2012/7/25.

(2) المادّة (93/رابعاً) من دستور عام 2005.

(3) المادّة (93/خامساً) من دستور عام 2005.

مجلس محافظة «واسط» المتضمَّن إعفاء المدَّعي من منصبه لإهماله وتقصيره المعتمدين في أداء واجبه ومسؤوليته دون أن يكون المدَّعي تابعاً إلى المدَّعي عليه (المميَّز)، وحيث إنَّ المدَّعى عليه (المميز) لا يملك صلاحيّة إصدار هذا القرار، فيكون القرار مَعدوماً لِصُدورِه من جهةٍ غيرِ ذات اختصاص ومُستوجِباً للسَّحب، ولا تَسري عليه مدد الطَّعن لا تلحق القرار المعدوم الّذي شابَهُ عيبٌ جوهريٌّ في ركن الاختصاص وحَيثُ إنّ مجلس الانضباط العامّ قرَّر إلغاء القرار للأسباب المذكورة، وعليه قرّر تصديقه...»[1].

وهنا لا بُدّ لنا مِن القَولِ بأنَّ المحكمة قد ذهبت إلى أنَّه لا تُوجَد أيّ صلةٍ بين مجلس المحافظة وموظَّفي الوزارات الاتّحاديّة، حيث عدّت القرار الصَّادر من المجلس في مواجهة هذا الموظَّف معدوماً وليس باطلاً، ومن ثمَّ لا يتحصَّن هذا القرار من الطَّعن بفوات المدّة، باعتبار أنّ القرار الصَّادر من المجلس مُعيبٌ بِعَيبِ عدم الاختصاص الجسيم.

وخُلاصة القول، «مهما تكون صورة الرَّقابة الإداريّة، فإنَّ استقلال المجالس المحلّيّة يُمثّل القاعدة العامّة والرّكيزة الأساسيّة في النّظام اللّامركزيّ، في حين تُمثّل الرَّقابة الّتي يُمارِسُها المركز على تلك المجالس استثناءً على تلك القاعدة، ومن ثَمَّ لا يجوز التَّوسُّع في هذا الاستثناء، ويجب أن يُفسَّر على نَحوٍ ضيِّقٍ، هذا من ناحيةٍ، ومن ناحيةٍ أخرى، فإنَّ تبنِّي أيّ أسلوبٍ من أساليب الرَّقابة يجب أن يستند إلى عمق تجربة تطبيق نظام اللّامركزيّة الإداريّة، إذ يُمكِن أن تكون الرَّقابة مُتدرِّجةً من حيث الشِّدّة على وفق عمق التّجربة أو تراكم الخبرة لدى المجالس المحلّيّة، ولَدى السكان المحلّيِّين في الوقت نفسه، إذ تبلغ الرَّقابة أوج شدَّتها عندما تكون تجربة النّظام اللّامركزيّ وليدةً أو حديثة العهد،

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 2010/5/31م 270/انضباط/تمييز/2010.

وهكذا تتقلَّص تدريجيّاً بمرور الوقت»[1]، وهذا أمر طبيعيّ؛ لأنَّه لا يُمكِن إعطاء الحرِّيّة دفعةً واحدةً دون قيودٍ أو رَقابةٍ خاصّةٍ إذا كان المجتمعُ غيرَ مُحصَّنٍ لهذه المسؤولية من ناحية توعية الشَّعب، ومن ناحية إمكانيّات المجتمع اللّوجستيّة والإداريّة.

وبالرَّغم من تسليمنا الكامل لأهمّيّة الرَّقابة القضائيّة على أعمال الإدارة العامّة، وعلى وجه التَّحديد: الإدارة المحلّيّة، فهي تُمثِّل إحدى السُّلطات الثَّلاث في الدَّولة، إلى جانب السُّلطتَيْن التَّشريعيّة والتّنفيذيّة. فضلاً، «عن أنَّها تُعَدّ أكثرَ أنواع الرَّقابة استقلاليّةً، غير أنّ الواقع يُشير إلى عدم الاكتفاء بالرَّقابة القضائيّة وحدها على الأعمال الإداريّة المحلّيّة، وذلِكَ لأنّ القضاء بصورةٍ عامّةٍ لا يُمكِن إلاّ أن يحكم بمشروعيّة أو عدم مشروعيّة تصرُّفات الإدارة، فهو لا يُمكِن أن يمتدَّ برقابته على مدى توفُّر الملاءمة من عدمها إلَّا في أحوالٍ معيَّنةٍ تتعلَّق بالعقوبات الانضباطيّة والحرّيّات العامّة»[2].

وصفوة الكلام، فإنّ الخلط بين اللَّامركزيَّتَيْن الّذي جاءَ بِه المُشرِّع العراقيّ لم يكن ناتجاً عن جَهلٍ بالأنظمة السِّياسيّة والإداريّة أو نقصاً بالدّراية الكافيّة بهما، وذلك لأنَّ الفرق بين اللّامركزيّة السّياسيّة واللّامركزيّة الإداريّة فرقاً شاسِعاً، ولكن ما جاء به المشرِّع يُعبِّرُ عن فلسفته السّياسيّة في تنمية اللّامركزيّة الإداريّة إلى السّياسيّة بتطوير القواعد السّياسيّة والاقتصاديّة والبيئيّة من أجل تنميتها سريعاً نحو الأقاليم وتحقيق الفِدراليّة الكاملة في العراق.

والآن بعدَ أن عرَضْنا لِمُختلَف أوجُه الرَّقابة وأساليب ممارستها، لا بدّ أن ننتقل إلى دراسةٍ أُجرِيَتْ حول وضع إقليم كردستان من النّاحية الدّستوريّة والقانونيّة.

(1) د. فوزي حسين سلمان، مرجع سابق، ص332-333.

(2) د. سامي حسن نجم الحمداني، مرجع سابق، ص153.

المطلّب الثَّاني

الرَّقابة المركزيّة على مجالس المحافظات المنتظِمَة في إقليم كُردستان

«إنّ وضع السّلطة بِيَد مجموعةٍ من الأفراد، وإبعاد عموم أبناء الشَّعب عن المشّاركة السّياسيّة وتركيز الخدمات والمكاسب إلى فئة دون أخرى ولَّد شعوراً بالاحباط لدى هذه الأفراد الأخيرة، وجعلها تفكّر في شكل دَولةٍ جديد يضمن حقوقها وحرّيّاتها، والحقّ أنّ هذا الشّعور ينتاب قطاعاتٍ واسعةً من أبناء الشَّعب العراقيّ، ولعلَّ أبناء العراق لم يكونوا يَطالبوا بالفِدراليّة بالتَّحديد، بل كانوا يريدون التَّخلص من الإدارة المركزيّة وتطبيق اللّامركزيّة الإداريّة أو أيّ أسلوب يوفِّر لهم الأمن والاستقرار والحرّيّة، ويضمن حقوقهم وحرياتهم، لكنّ الأكراد أعلنوها صراحةً في العديد من المناسبات»[1].

وبالعودة إلى أولى المطالبات بتطبيق الفِدراليّة، «فبعد مرور أكثر من 70 عاماً على طرح أوّل مشروع للفِدراليّة في العراق من قِبَل الملك فيصل الأوّل لتنظيم العلاقات السّياسيّة والاقتصاديّة بين إقليم كُردستان والدَّولة العراقيّة بهدف إقناع الكُرد بقبول الالتحاق بالدَّولة العراقيّة، شهدت تسعينيّات القرن الماضي نقاشاتٌ متكرّرةٌ حول إمكانيّة اعتماد الفِدراليّة في العراق، وهذه النّقاشات لم تكُنْ تُثيرُ سِوى اهتمام الكُرد مع عزوف جميع العرب عن الاهتمام بها»[2].

فبعد احتلال العراق للكويت عام 1990، «ونشوب حرب الخليج الثّانية عام 1991، أصبحت منطقة كردستان العراق خارج سيطرة الحكومة المركزيّة في بغداد،

(1) د. علي نجيب حمزة الحسيني، مرجع سابق، ص99.

(2) د. بلند ابراهيم حسين شالي، **العلاقة بين الحكومة الاتّحاديّة والحكومات المحلّيّة في النّظم الفِدراليّة (دراسة حالة العراق)**، مركز كُردستان للدّراسات الاستراتيجيّة، السّليمانية، 2014، ص4.

بِدَعمٍ من قوّات التَّحالف الدَّوليّة الّتي تقودها الولايات المتّحدة الأميركيّة، وأعقب ذلك اتخاذ برلمان إقليم كردستان في 4 تشرين الاول 1992 قراراً تبنّى فيه الفِدراليّة بالإجماع»[1].

وهنا، لا غنى عن ذِكر المرحلة بين عامَيْ 1994 وَ1997 نظراً لأهمّيّتها: «حدث اقتتال داخليّ بين الحزبَين الرَّئيسَيْن في كردستان لأسبابٍ داخليّةٍ وإقليميّةٍ لا مجال للخوض فيها، وتجزَّأت منطقة كردستان إلى قسمين لكلّ منها (حكومة خاصّة) بِالاسم نفسه (حكومة إقليم كردستان)، إحداهما في محافظة أربيل، والثّانية في محافظة السّليمانيّة، الأولى تحت قيادة (الحزب الدّيمقراطيّ الكردستانيّ)، والثّانية تحت قيادة (الحزب الوطنيّ الكردستانيّ)»[2]. «وبعد عقد اتّفاقيّة (واشنطن) للسَّلام بين الحزبَيْن الكرديَّيْن عام 1998 انتهى القتال وهدأت الأمور، ولكن بقيت منطقة كردستان مجزَّأةً وتَحكُم بِإرادتَيْن منفصلتَيْن، واحدة في أربيل، والثانية في السّليمانيّة»[3].

وإذا كانت الفِدراليّة الكرديّة قَد طرحَتْ في مؤتمرات المعارضة العِراقيّة، ولقيَتْ قُبولاً نسبياً[4]، فإنّ صدور قانون إدارة الدَّولة العراقيّة للمرحلة الانتقاليّة بعد تغيير النّظام

(1) د. طه حميد حسن وسميّة غالب زنجيل، **النّظام الاتّحاديّ بين الإقرار الدّستوريّ والواقع العمليّ**، مجلة القانون والسّياسة، تصدر عن كلّيّة القانون والسّياسة، جامعة صلاح الدّين، العراق، عدد خاص، 2010، ص143-144.

(2) د. آزاد عثمان، **مشكلة حدود إقليم كردستان الفِدراليّ، مجلّة القانون والسّياسة**، تصدر عن كلّيّة القانون والسّياسة، جامعة صلاح الدّين، عدد خاصّ، العراق، نيسان، 2010، ص357-358.

(3) د. آزاد عثمان، مرجع سابق، ص358.

(4) د. هشام حكمت، **فِدراليّة العراق قراءة سياسيّة لنصوص الدّستور النّافذ، مجلة القانون والسّياسة**، تصدر عن كلّيّة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، عدد خاص، العراق، نيسان، 2010، ص83.

السّابق، كان هو نقطة التَّحوّل الكبرى في موضوع الفِدراليّة الكرديّة وتكريساً لها، فقد اعـترف قانون إدارة الدَّولة العراقيّة للمرحلة الانتقاليّـة (دسـتور المرحلـة الانتقاليّـة) الكرديّـة بـإقليم كردستان إقليماً فِدراليّاً، يشمل محافظات أربيل والسّليمانيّة ودهوك ذات الغالبيّة»[1].

وبعد صدور قرار مجلس الأمن «رقم 688 في 1991/4/5، نشأ إقليم كردستان الّذي أقـامَ مِنطقَة آمنة منفصِلة عن الحكومة العراقيّة المركزيّة شمال خطّ عرض 36 كأمرٍ واقعٍ، وانعقـد برلمان كردستان في 1992/5/19 الّذي نشَأت عنهُ حكومةٌ محلّيّةٌ في 1992/7/5 أعلنَـت النّظـام الفِدراليّ ضمن جمهوريّة العراق.

وبعد سقوط النّظام السّابق، نصَّت المادة 117/البند الأوّل والثّـاني مـن الدّسـتور العراقـيّ في استفتاء جرى بتاريخ 2005/10/15 على أن يُقِرَّ هذا الدّستور عنـد نفـاذِه إقلـيم كردسـتان وسلطاته القائمة إقليماً اتّحاديّاً.

كما تـقضي المـادّة 141 مـن الدّسـتور الاتّحـاديّ بـأن يسـتمرّ العمـل بـالقوانين الّتـي تـمَّ تشريعها في الإقليم منذ عام 1992 والقرارات الّتي اتّخذَتْها حكومات كردستان نافذة المفعـول ما لم تكُن مُخالِفَةً للدّستور، ولم يُجرِ أيُّ فحصٍ لمدى توافق القـوانين والقـرارات المـذكورة مـع الدّستور الاتّحاديّ حتّى الآن. ونظراً لأهمّيّة هذا الموضوع، ارتأينا أن نعالج التَّطوُّرات الّتي مرّ بها الإقليم لنظهر أنّ ما وصل إليه ليس نتيجة سنة أو سنتَيْن إنَّما حقبة طويلة من الزَّمن.

(1) المادّة (53) من قانون إدارة الدّولة العراقيّة للمرحلة الانتقاليّة لعام 2004.

الفرع الأوّل

التَّطوّرات المتعاقبة الّتي مرَّ بها إقليم كردستان

إذاً، وكما سبق أن ذكَرْنا، لقد اختار الكرد في العام 1992 من جانب واحد، الفِدِراليّة كإطارٍ سياسيٍّ لعلاقتهم مع الحكومة في بغداد ونيل حقوقهم السياسية، وبعد سقوط النّظام البعثي في عام 2003. في تلك الأثناء، وحتَّى قبل سنة من تاريخ 2003/4/9م، قرَّرَ برلمان كردستان اتّخاذ خطوات في سبيل صِياغة مشروعَي الدّستور العراقيّ الفِدِراليّ ودستور إقليم كُردستان، وتمَّ تشكيل لجنةٍ خاصّة[1] لهذا الغرض. ولقد اعتمدَت اللَّجنة في مهمتها مشروعاً كان قد أُعِدَّ من قِبَلِ لجنةٍ من الحقوقيِّين الملتحقين بالحركة الكرديّة سنة 1974 باسم القانون الأساسي لولاية كُردستان الفِدِراليّة، وإنّ اللَّجنة المنوَّه عنها كانت قد أنجزت مهمَّتها الّتي تُوجِب مصادقة المجلس الوطنيّ لكُردستان العراق في عام 2002[2].

«وبالنَّظر إلى التطوُّرات الّتي حصَلت على أوضاع العراق وإقامة دستور جمهوريّة العراق الفِدِراليّة وإقراره في الاستفتاء العام بتاريخ 2005/10/15، فقد تمّت إعادة النَّظر في مشروع دستور إقليم كُردستان لجعله متناغِماً مع أحكام دستور العراق من جهة، ومنسجماً مع النظام السياسي الجديد للعراق من جهةٍ ثانيةٍ»[3].

---

(1) تتشكَّل اللّجنة برئاسة الدّكتور روذنوري شاويس رئيس المجلس الوطني الكُردستاني، وعضويّة تسعة أعضاء أغلبهم من القانونيِّين والأساتذة كعضو محكمة التمييز ورئيس جامعة صلاح الدّين.

(2) بموجب قرار المجلس الوطني لكُردستان-العراق المرقَّم (26) في 2002/11/7.

(3) د. يوسف فواز الهيتي، **اللّامركزيّة في المحافظات واللّامركزيّة في الأقاليم**، مؤسَّسة مصر مرتضى للكتاب العراقيّ، 2011، ص201.

وتبنّي الدَّستور الاتّحاديّ الدّائم في عام 2005 ودُخوله حيِّز التَّنفيذ في العام 2006، أدَّيا إلى اعتماد النِّظام الفِدِراليّ دستورياً كنظام حكم في العراق الجديد، لتشكُّل العراق الجديد من إقليم واحد، وهو إقليم كُردستان، وخمس عشرة محافظةً غيرَ مُنتظِمةٍ في إقليمٍ تُدارُ وفقاً لنظام اللّامركزيّة الإداريّة.

وفي الوقت الَّذي لم تُؤسَّس أقاليم أخرى، «أصبح إقليم كُردستان الإقليم الوحيد في ظلّ النّظام الفِدِراليّ في العِراق، والَّذي أقرَّه الدّستور بأثرٍ رجعيٍّ، ويقوم الإقليم بوضع دستورٍ له يُحدِّد هيكل مؤسَّساته وصلاحيّاته وآليّات ممارستها على ألاّ تتعارض مع الدّستور الفِدِراليّ طبقاً للمادَّة 120 منه، وقد صوَّت برلمان كُردستان على مشروع الدّستور، ولكنّ المشروع لم يُعرَض على الاستفتاء بسبب الصَّلاحيّات الواسعة الّتي نصَّ عليها مما يتعارض مع الدّستور الاتّحادي»[1]. لذلك، فإنَّ الاقليم يمارس صلاحيّاته كأمر واقع منذ إقامة الإقليم قبل قيام الدّستور الاتّحاديّ.

وبموجب هذا الدستور، فإنَّ «إقليم كُردستان إقليمٌ اتحاديٌّ ضمن دولة العراق الاتّحاديّة، نظامه السّياسيّ جمهوريٌّ برلمانيٌّ ديمقراطيٌّ يعتمد التَّعدّديّة السّياسيّة وتَداول السُّلطة سلميّاً ومبدأ الفصل بين السلطات، ويتكوَّن كُردستان العراق من محافظات: دهوك والسّليمانيّة وأربيل»[2].

وعليه، «فإنّ إقليم كوردستان يُعَدّ الإقليم الوحيد الَّذي تمَّ تحديده في العِراق الفِدِراليّ، والّذي يتمتَّع باستقلالٍ ذاتيٍّ ويمتلك المؤسَّسات الدّستوريّة المستقلّة عن المؤسَّسات الدّستوريّة الاتّحاديّة، وعليه فإنّ السّلطة التَّنفيذيّة في إقليم كوردستان بِمَوْجِب مشروع

(1) د. زهير الحسني، مرجع سابق،

(2) د. يوسف فواز الهيتي، مرجع سابق، 202.

دستور إقليم كوردستان العراق في 2006/8/22 تتكوَّن من رئيس إقليم كُردستان، وهُوَ الرَّئيس الأعلى للسُّلطة التَّنفيذيّة، ويتمّ انتخابه بالاقتراع العامّ السِّرّيّ المباشر من قِبَل مُواطِني الإقليم، ومجلس الوزراء، يَمنح الثّقة من قبل المجلس الوطنيّ الكُردستاني، بعد تكليف رئيسه من قِبَل رئيس إقليم كُردستان بتشكيل الحِقبة الوزاريّة، ومصادقة رئيس الإقليم على الوزراء»[1].

ومما لا شك فيه، «أنّ تعيين رئيس الهيئة التَّنفيذيّة وأعضاء الهيئة التّنفيذيّة مِن قِبَل الحكومة الاتّحاديّة هو خطر على الاستقلال الذّاتيّ للولايات؛ لأنَّ الحكومة الاتّحاديّة في حال تدخُّلها في تعيين أعضاء السّلطة التّنفيذيّة الإقليميّة قد يؤثِّر في انتخاب أعضاء السُّلطة التّشريعيّة ممّا يُهدِّد كيان الولايات أو الأقاليم الأعضاء، ويُخِلّ بمبدأٍ أساسيٍّ من المبادىء الّتي تقوم عليها الدّولة الفِدراليّة، وهُو ضمان الاستقلال الدّاخليّ للولايات والأقاليم»[2].

هذا، وبعد مرور عدّة سنوات على دخول الدّستور الاتّحاديّ حيِّز التّنفيذ، «فإنّ واقع الأحداث يشير إلى أنّ النّظام الجديد في العِراق لم يكتمِلْ مَلامِحُه بعد، إذ ما زالت الجهود مستمرّةً فيما يتعلَّق بتوزيع الصَّلاحيّات بين مستوى الحكم (الحكومة الاتّحاديّة، حكومة إقليم كُردستان، المحافظات غير المنظَّمةِ في إقليم)، كما لا تزال الأزمات السّياسيّة مستمرّةً بينها، في ظلّ وجود سياسة الانتقائيّة في تنفيذ بنود الدُّستور الاتِّحاديّ

(1) د. لُقمان عُمر حسين، **مبدأ المشاركة في الدَّولة الفِدراليّة (دراسة تحليليّة مُقارَنة)**، الطّبعة الأولى، منشورات زين الحقوقيّة، مكتبة السَّنهوري، 2011، ص70.

(2) د. محمد الهماوندي، **الفِدراليّة والحكم الذّاتيّ واللّامركزيّة الإداريّة الإقليميّة (دراسة نظريّة مُقارَنة)**، الطّبعة الثّانية، مؤسَّسة موكرياني للطّباعة والنَّشر، أربيل كُردستان، 2002، ص70.

وعدم الالتزام بالاتّفاقيّات المُبرَمة بين سلطات المستويات الثَّلاث للحكم، وتَدْهوُرٍ مُتواصِلٍ لِجُسور الثِّقة بين الشَّعب والحكومة»[1].

لقد مرّ إقليم كُردستان بتطوُّراتٍ متعاقبة، «فلغاية 1974/3/11 كانت تحكُم بقانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969. وبعد هذا التَّاريخ، ولغاية عام 1991، حكمَت المنطقة بقانون الحكم الذّاتيّ لمنطقة كردستان. أمّا بعد عام 1991 ولغاية عام 2003، فإنّ المنطقة قد انفصلت عن الدَّولة العراقيّة لتحكم نفسها بنفسها، ولغاية تاريخ 2006/8/22، يوم صدور دستور الاقليم وحتَّى الآن، فإنَّ الإقليم يحكم بهذا الدّستور، وكذلك قانون المحافظات لإقليم كردستان العراق، الّذي أصدرَتْهُ حكومة الإقليم في 2009/4/3»[2].

«لا يُمثِّل إقرار إقليم كُردستان من خلال النَّصّ عليه في قانون إدارة الدَّولة العراقيّة للمرحلة الانتقاليّة والدّستور الدّائم لعام 2005 سوى الخطوة الأولى نحو تعزيز الاستقلال الكُرديّ والانفصال عن جسد الدَّولة العراقيّة، والّذي يمكن أن نلمسه بشكل واضح من خِلال العديد من الإجراءات والتَّصرّفات»[3].

وأوَّلُها ما نصَّ عليه دستور إقليم كُردستان لعام 2009 في المادّة السَّابعة منه، والَّذي جاء فيه: «لشعب كردستان العراق الحقّ في تقرير مصيره بنفسه، وقد اختار طَواعيّةً الانضمام إلى العراق طالما التزَم بالنِّظام الدِّيمقراطيّ البرلمانيّ التَّعدُّديّ وحقوق الإنسان

(1) د. بلند ابراهيم حسين شالي، م. س.ذ، ص4.

(2) د. يوسف فواز الهيتي، مرجع سابق، ص200.

(3) د. ابتسام محمد عبد، مقال بعنوان «**الفِدراليّة وإشكاليّة العلاقة بين المركز والإقليم في العراق**»، مجلة العلوم السّياسيّة، ص167.

الفرديّة والجماعيّة وَفقَ ما نصَّ عليه الدُّستور الاتّحاديّ»[1]، «وهذا يعني أنَّ من حقِّه إعادة النَّظر في اختياره إذا ما تراجعَت الحكومة المركزيّة عن التزاماتها تجاه الإقليم»[2].

«يسعى الأكراد إلى تحديد الحدود بين إقليم كردستان والمحافظات العراقيّة الأخرى من جانب واحد، إذ تنصُّ الفقرة الأولى من المادَّة 2 من دُستور إقليم كردستان على أنّ كردستان العراق كيانٌ جغرافيٌّ تاريخيٌّ تتكوَّن من مُحافَظة دهوك بِحُدودِها الإداريَّة الحاليّة ومحافظات كركوك والسّليمانيّة وأربيل»[3]. أمَّا الفقرة الثّانية من المادّة ذاتها، فتنصُّ على التّالي: «يتمّ تحديد الحدود السّياسيّة لإقليم كُردستان العراق باعتماد تنفيذ المادَّة 140 من الدّستور الاتّحاديّ»[4]؛ لأنّ ذلك يُعتبَر خطوةً رئيسةً في بناء الدَّولة الكُرديّة، «ويُصِرّون على انضمام كركوك الّتي تَحوي 13% من الاحتياطيّ النّفطيّ المُثبَت في العِراق إلى منطقة حكمهم الذّاتيّ، إذ يمكن أن تُؤمِّن لهم هذه المنطقة إيراداتٍ ماليّةً ضخمةً تكفي لتأمين الدَّعم الاقتصاديّ للإقليم في مواجهة الحكومة المركزيّة، وتُشكِّل نقطة ارتكاز لدعم مشروعهم الاستقلاليّ في المستقبل، ويُمكِن للإقليم أن يفرض إراداته على كركوك أو جذبها للانضمام للإقليم عبر الإقناع والضَّمانات والحوافز، لا سيَّما أنّ الحكومة الإقليميّة لكُردستان وفَّرَتْ لِمُواطنيها قَدْراً من التَّماسُك والاستقرار السِّياسيَّيْن مقارنةً بباقي مناطق العراق»[5].

---

(1) دستور إقليم كردستان لعام 2009.

(2) د. سعدي الإبراهيم، **الفِدراليّة والهويّة الوطنيّة العِراقيّة**، دار الكتب العلميّة، بيروت، 2014، ص157.

(3) د. ابتسام محمد عبد، مرجع سابق، ص167.

(4) دستور إقليم كردستان لعام 2009.

(5) د. سعد ناجي جواد، **الحالة العراقيّة: كيف يُصنَع القرار في الانظمة العربية (دراسة حالة الأردن- الجزائر- السعودية- السودان- سوريا- العراق- الكويت- لبنان- مصر- المغرب- اليمن)**، مركز الدّراسات الوحدة العربيّة، بيروت، 2010، ص346.

«إنَّ أهمَّ صُوَر تكريس انفصال الدَّولة وبناء الدَّولة في إقليم كُردستان العراق هي محاولات الأكراد اتّخاذ قراراتهم بعيداً تماماً عن الحكومة المركزيّة في العراق، ويُصبِح مستوى الاتّصال هو من أجل تحقيق مطالب الأكراد والمشاركة في العمليّة السّياسيّة لحلّ مشاكل العراق، ممّا يُوَضِّح قدرة الأكراد على التَّأثير والمشاركة، فضلاً عن الاستقلاليّة الماليّة للمحافظات الكرديّة، فرَغمَ كلّ المخاطبات الّتي وجَّهَتْها وزارة الماليّة العراقيّة لوزارة الماليّة التّابعة لإقليم كُردستان بشأن تقديم تقريرٍ مُفصَّلٍ بنَوعيّة موارد الإقليم ومصروفاته، إلّا أنّ الأخيرة رفضَتْ تزويد وزارة الماليّة بمثل هذا النَّوع من المعلومات، وقيام السُّلطات الكرديّة بإصدار قانون الإقامة الّذي ينظِّم إقامة الأجانب والعراقيِّين من غير الأكراد في المنطقة الكرديّة ومنحهم سمات الدّخول وتأشيرات السَّفر»[1].

الفرع الثّاني

تشكيل مجلس المحافظة والرَّقابة عليه في إقليم كُردستان

نصَّت المادَّة (4) من قانون المحافظات لإقليم كُردستان العراق رقم (3) لسنة 2009 على أنّه: «يُشكِّل مجلس المحافظة عن طريق الانتخابات العامّة المباشرة، ويتكوَّن من (25) خمسة وعشرين عضواً ويُضاف إليهم عضوٌ واحدٌ لكلّ (200000) مِئتَيْ ألف نسمة لما زاد عن (500000) خمسمئة ألف نسَمة حسب أحدث الإحصائيّات المعتمَدة على أن يكون تنظيم قوائم المرشَّحين بالشّكل الّذي يضمن نسبة تمثيل للنِّساء لا تقلّ عن 30% من عدد أعضائه»[2].

(1) سعد ناجي جواد، مرجع سابق، ص346.

(2) المادّة (4) من قانون المحافظات لاقليم كُردستان-العراق رقم (3) لسنة (2009).

ويتَّضِح ممّا تقدَّم أنّ المشرِّع الكُردستانيّ قد اعتمَد بصدد تحديد عدد أعضاء مجلس المحافَظة على مِعيارَيْن، الأوَّل هو المساواة في تحديد عدد الأعضاء لكلّ محافظة، حيث حدَّد المشرِّع عدد المقاعد بصورةٍ ثابتةٍ لكلّ المحافظات بخمسة وعشرين مقعداً بِصَرْفِ النَّظر عن عدد سكانها أو مساحتها الجغرافيّة. أمّا المعيار الثّاني، فهو عدد السّكّان المقيمين في كلّ محافظة، حيث راعى المشرِّع التَّفاوُت الَّذي يحصل بين المحافظات من حيث عدد سكّانها إذا قرَّر تخصيص مقعد واحد لكل مِئتَيْ ألف نسَمة من العدد المتبقِّي من سكّان المحافظة المُفترَضة بِـ (500000) خمسمئة ألف نسمة. وقَد أحسَنَ المُشرِّع في الأخذ بعين الاعتبار الكثافة السَّكّانية، وجعلَها سبباً لتخصيص مقاعد إضافيّة لمجالس المحافظات[1].

وكذلك، أكَّدَ المشرِّع الكُردستانيّ على مبدأ تخصيص عددٍ من المقاعد للأقلِّيّات القوميّة والدِّينيّة من مُواطِني إقليم كُردستان-العراق، «حَيثُ يُخصَّص مَقعدان للكلدان السّريان الآشوريِّين في مجلسِ مُحافَظةِ «دهوك» يتنافس عليها مرشَّحو المكوِّن المذكور، ويُخصَّص مَقعدٌ واحدٌ للأرمَن في مجلس مُحافظة «دهوك» يتنافَسُ عليها مرشَّحو المكوِّن المذكور، وفي مجلس محافظة السّليمانيّة، ويُخصَّص مقعد واحد للكلدان السّريان يتنافس عليها مرشَّحو المكوّن المذكور»[2].

«ويُحمَد المُشرِّع على هذا التَّوجُّه من مُنطلَق الانسجام بين التَّشريعات الكُردستانيّة

(1) مريوان صابر حمد، **اللّامركزيّة الإداريّة في إقليم كُردستان-العراق (دراسة تحليليّة في ضوء أحكام قانون المحافظات لإقليم كُردستان-العراق) رقم (3) لسنة 2009**، مجلة القانون والسّياسة (وقائع المؤتمر الدَّوليّ الثّالث للقضايا القانونيّة، كلّيّة القانون/جامعة ايشك-أربيل، 2018/5/10، ص669.

(2) المادّة (32) من قانون انتخابات المجالس المحافظات والأقضية والنَّواحي في إقليم كردستان-العراق رقم (4) لسنة 2009.

ومبدأ التّعايش السّلميّ بين المكوِّنات من جهة، وتأكيد المشاركة السّياسيّة لجميع المكوِّنات في إدارة الشّؤون العامّة في إقليم كُردستان-العراق من جهة أخرى»[1].

فضلاً عن ذلك، اهتمَّ المشرِّع بِضَمان نسبة تمثيل النّساء بشكلٍ لا يقلّ عن 30% من عدد أعضاء مجلس المحافظة، وقد أكَّد المشرِّع هذا الأمر في قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنَّواحي في إقليم كُردستان-العراق رقم (4) لسنة 2009، إذ نصَّ على أنَّه «تُنظِّم قوائم المرشَّحين بالشَّكل الّذي يضمن نسبة تمثيل للنّساء لا تقلّ عن 30% من الأعضاء»[2].

ومع ذلك، فإنّه وإن كانت القاعدة العامَّة هو انتخاب أعضاء مجالس المحافظات، إلَّا أنّ المشرِّع أورَدَ استثناءً على تلك القاعدة في قانون إدارة محافظة حلَبْجة إقليم كُردستان-العراق رقم (1) لسنة 2015، حَيثُ يقوم مجلس الوزراء في إقليم كُردستان بتعيين عددٍ من الأعضاء لا تزيد عن 25 عضواً، ولا تقلّ نسبة تمثيل النّساء فيه عن 30%. «وعلى الرَّغم من هذا الاستثناء، يقتصر على المجلس الحاليّ، فإنَّنا نأمل في أن يتمَّ انتخاب أعضاء مجلس مُحافَظة «حلبجة» أُسوةً بِغَيرِها من محافظات إقليم كُردستان في انتخابات الدَّورة القادمة لمجالس المحافظات والأقضِيَة والنَّواحي في الإقليم».

وأخيراً، «وفيما يتعلَّق باستحداث المحافظة وتغيير حدودها الجغرافيّة واسمها ومركزها، نجد أنّ قانون المحافظات لإقليم كُردستان-العراق رقم (3) لسنة 2009 لم يتطرَّق لهذه المسائل، وهذا الأمر يُعدّ نقصاً تشريعيّاً كان الأجدى معالجته في هذا

(1) مريوان صابر حمد، مرجع سابق، ص669.

(2) المادّة (5) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنَّواحي في إقليم كُردستان-العراق رقم (4) لسنة 2009.

القانون، كَونه هو القانون المنظِّم للوحدات المحلّيّة في الإقليم، والَّذي يقتضي أن يتناول أهمّ ما يتعلَّق بشؤون الوحدات المحلّيّة، وعليه نقترح على المشرِّع الكُردستانيّ أن يقوم بتنظيم الأمور المتعلّقة باستحداث المحافظة وإجراء التَّغييرات على حدود المحافظة وتغيير اسمها ومركزها عند أوَّل تشريع يطرأ على هذا القانون»[1].

أولاً: تشكيل المجلس المحلِّيّ للقضاء

يتمُّ تشكيل المجلس المحلِّيّ للقضاء في الإقليم عن طريق الانتخابات العامّة المباشرة وفق المادّة الثّامنة من قانون المحافظات، ويتكون «من (7) سبعة أعضاء للقضاء الّذي يقلّ عدد نفوسه عن خمسين ألف نسَمة، ويُضاف إليهم عضوٌ عن كلّ خمسين ألف نسَمة يزيد عن الحدّ المذكور على أن تُنظَّم قوائم المرشَّحين بالشَّكل الّذي يضمن نسبة مُشارَكة للنّساء لا تقل عن 30% من الأعضاء»[2].

وبذلك، يكون المشرِّع قد نهَجَ في تشكيل المجلس المحلّيّ للقضاء وضَمان حدٍّ أدنى لتمثيل النِّساء فيه»، إلَّا أنّه يُعاب على المشرِّع عدم تخصيصه لعددٍ مُعيَّنٍ من المقاعد للأقلِّيّات القوميّة والدِّينيّة بالنِّسبة إلى المجلس المحليّ للقضاء، فالأقضية في إقليم كُردستان شأنها شأن محافظات الإقليم تتعايش فيها المكوِّنات من عدَّة قوميّاتٍ وأديانٍ مختلفة، وفي الكثير من الأقضية تتواجَد تلك المكوِّنات بنِسَبٍ مُتباينةٍ تختلِفُ من مكانٍ إلى آخَر، وعليه نقترِحُ على المشرِّع الكُردستانيِّ أن يُخصِّصَ مقعداً واحداً لأيّ مُكوَّنٍ يُشكِّل أقلِّيّةً قَوميّةً أو دينيّةً يتواجَد في القضاء، وتَتجاوَز نسبة سكّان تلك المكوِّن (5000) خمسة آلاف نسَمة»[3].

---

(1) مريوان صابر حمد، مرجع سابق، ص669.

(2) المادّة (8) من قانون المحافظات لاقليم كُردستان-العراق رقم (3) لسنة 2009.

(3) مريوان صابر حمد، مرجع سابق، ص671.

ثانياً: تشكيل المجلس المحلّيّ للنّاحية

«النَّاحية هي الوحدة الإداريّة الأصغَر في ترتيب سلَّم الوحدات الإداريّة الإقليميّة، والّتي يَعترِفُ لها بالشَّخصيّة المعنويّة، «ويُشكِّل المجلس المحلّيّ فيها عن طريق الانتخابات العامّة المباشرة، ويتكوَّن من 5 أعضاء للنَّاحية الّتي يقلُّ عددُ نُفوسِها عن خمسة وعشرين آلاف نسَمة، ويُضاف إليهم عضوٌ عن كلِّ (25.000) خمسٍ وعشرين ألف نسمة يزيد عن الحدِّ المذكور على أن تُنظَّم قوائم المرشَّحين بالشَّكل الّذي يضمن نسبةً مُشارِكةً للنِّساء في المجلس لا تقلّ عن 30% من عدد الأعضاء»[1].

وفي هذا السِّياق، «يجب الإشارة إلى أنّه لم تُجرَ حتَّى الآن انتخابات لاختيار المجالِس المحلِّيّة للأقضية والنَّواحي في إقليم كُردستان-العراق، واقتصرَت الانتخابات على اختيار أعضاء مجالس المحافظات في محافظات (أربيل) و(السّليمانيّة) و(دهوك)، وهَذا إن دلَّ على شيءٍ إنَّما يدلّ على عدم اكتمال تطبيق مبدأ اللّامركزيّة الإداريّة على أرض الواقع. وبدَوْرِنا، ندعو حكومة إقليم كُردستان إلى شمول انتخابات مجالس الأقضية والنَّواحي بالانتخابات المُزمَع إجراؤها في إقليم كُردستان على مستوى الإقليم، وذلك لتتسنَّى الفرصة لسكّان الأقضية والنَّواحي كي يختاروا مَجالِسَهُم المحلّيّة بِما يُحقِّق لهم المشاركة الفعّالة في عمليّة التَّنمية في مناطقهم، وتجسيداً لتطبيق الموادّ القانونيّة ذات الصِّلة في قانون المحافظات لإقليم كُردستان-العراق. ومن وجهة نظرنا المتواضعة، نرى بأنَّ اكتمال تطبيق اللّامركزيّة الإداريّة، على مستوى تشكيل المجالس المحلّيّة، يتمّ بتحقُّق شرطَيْن:

(1) المادّة (11) من قانون المحافظات لاقليم كُردستان- العراق رقم (3) لسنة 2009.

أولاً: إجراء انتخابات في محافظة حلبجة لاختيار أعضاء مجلس محافظتها عن طريق الانتخاب، كون أعضاءها الحاليِّين معيَّنين من قِبَل السُّلطة التَّنفيذيّة، ممّا يؤثِّر في مدى استقلاليَّتِهم في القيام بأعمالهم.

ثانياً: شمول اختيار أعضاء المجالس المحلّيّة للأقضية والنَّواحي، أُسوةً بمجالس المحافظات في الأقليم، في الدَّورة القادمة للانتخابات المحلّيّة في إقليم كُردستان»[1].

رسَمَ القانون المجالات الّتي تُمارَس فيها مجالس المحافظات دورها الرّقابيّ، وذلك في المادَّة (11/6) من قانون المحافظات لإقليم كُردستان-العراق، حَيثُ حدَّد الاختصاص على الشَّكل التّالي: «الرَّقابة على جميع أنشِطة الهيئات التّنفيذيّة المحلّيّة لضمان حُسن أداء أعمالها باستثناء المحاكم والوحدات العسكريّة وحَرَس الإقليم والجامعات والكلّيّات ومعاهد التَّعليم العالي والبحث العلميّ والدَّوائر ذات الاختصاص الاتّحاديّ في المحافظة»[2].

نستنتج من نصِّ هذه المادة بأنّ السُّلطة الرَّقابيّة لمجلس المحافظة ليسَتْ سُلطةً مُطلَقةً على جميع المرافق والأجهزة التَّنفيذيّة في المحافظة. وإعمالاً لهذا النَّص، «فإنَّ المَرافِق العامَّة في المحافظة تخضع رقابيّاً لسلطة مجلس المحافظة إلَّا ما استُثنِيَ منها في النَّصِّ أعلاه، وهذا ما يُسمَّى بِالقَيدِ الموضوعيِّ المتمثِّل في حَصرِ السُّلطة الرَّقابيّة لمجالس المحافظة الّتي تدخل في نطاق اختصاصِها»[3].

وحتَّى تستطيع هذه اللِّجان القِيام بِدَورِها «تُشكِّل لِجاناً دائميّةً ومؤقَّتةً من بين أعضائه

---

(1) د. مريوان صابر حمد، مرجع سابق، ص672.

(2) المادّة (6) من قانون المحافظات لإقليم كُردستان-العراق رقم (3) لسنة 2009.

(3) د. إسماعيل الصَّعصاع غيدان البديري، **الاختصاص الرّقابيّ للهيئات المحلّيّة (دراسة مُقارَنة)**، مجلة دراسات الكوفة، العدد السّادس والعشرون، 2012، ص121.

لمراقبة أجهزة أو أنشطة الهيئات التَّنفيذيّة على مستوى المحافظة، ولها الاستعانة بالخبراء والمستشارين»[1]، وهَذِه اللّجان تُراعي في تَشكيلِها تَخصُّص أعضائها، للاستفادة من مزايا التَّخصُّص وتقسيم العمل الَّذي يُوفِّره نظام اللِّجان، إضافةً إلى تشكيل لجنةٍ مؤقتةٍ أو الاستعانة بذوي الكفاءات والكوادِر الفنّيّة المتخصِّصة عندما يتطلَّب العمل الرّقابيّ ذلِك[2].

وهذه اللِّجان متعدِّدةٌ مؤلِّفةٌ من 15 لجنة (لجنة الشُّؤون القانونيّة، لجنة الصِّحّة والبيئة، لجنة التَّربية والتّعليم، اللَّجنة الماليّة والشّؤون الاقتصاديّة، لجنة الشّهداء وضحايا الإبادة الجماعيّة، لجنة الزّراعة والموارد المائيّة، لجنة المراقبة والنَّزاهة والشّكاوى، لجنة الثَّقافة والرّياضة والشَّباب، لجنة الشُّؤون الدِّينيّة والاجتماعيّة، لجنة البلديَّات والنَّقل والمواصلات السّياحيّة، لجنة الشّؤون الدّاخليّة، لجنة التَّخطيط والإعمار والاستثمار، لجنة العلاقات العامّة والمجتمع المدنيّ، لجنة الصِّناعة والطّاقة والموارد الطَّبيعيّة ولجنة حقوق الإنسان والهجرة والمهجَّرين»[3].

«وفي هذا الاختصاص، يتشابه الدَّور الّذي يقوم به المحافظ مع دَور مجالس المحافظات بهذه الخصوص، وهذا يشير إلى ضرورة التَّنسيق والتَّعاوُن بين مجلس المحافظة من جهة، والمُحافِظ من جهةٍ أخرى، في سبيل القيام بالدَّور الرَّقابيّ لضمان حُسن سَير المَرافِق العامّة في المحافظة، إلا ما استُثني منها من رقابة المحافظ ومجالس المحافظات في القانون»[4].

(1) المادة (14/6) من قانون المحافظات لاقليم كُردستان-العراق رقم (3) لسنة 2009.

(2) د. إسماعيل الصَّعصاع غيدان البديري، **الاختصاص الرّقابيّ للهيئات المحلّيّة (دراسة مُقارَنة)**، م. س.ذ، ص121.

(3) المادّة (19) من قانون المحافظات لإقليم كُردستان-العراق رقم (3) لسنة (2009).

(4) مريوان صابر حمد، مرجع سابق، ص687.

وفي الختام، يمكن القول إنَّ المواطن العراقيّ ونتيجةَ حبّه للعراق موحَّداً وحِرصِه على وَحدتِه يُعاني من هواجس تتمثَّل في التَّقسيم الَّذي أُشيعَ عنه الكثير. ولعلَّ هذه الهواجس هي اهم المخاوف في هذا المستوى. للمواطن العراقي حقٌّ في هذه المخاوف، خاصةً أنّ موضوع تكوين الأقاليم بمشروع بايدن التقسيمي يُطرَحُ كثيراً، وقد أُشِيعَ أيضاً أنَّ الأقاليمَ ستكونُ ملاذاتٍ لبعض القوى المعارضة للمسيرة الجديدة في العراق، عِلماً أنّ دستور العِراق كفلَ وحدته وسيادته وأنّ محاولات التَّقسيم لَم تنجَح على مَرِّ التَّاريخ العراقيّ، وأنّ الأقاليم سوف لن تكون له غير القوات الأمنية الّتي لا تكفي للقيام بمحاولاتٍ انفصاليّة»[1].

ولعلَّه من المفيد تحديد الأسباب الَّتي أدَّت إلى ما هي عليه دولة العراق، هي العودة إلى «نشأة النِّظام الفِدراليّ الَّذي وُلِدَ مَهيضَ الجناح في العراق؛ لأنَّ المُراجِعَ لنصِّ المادّة (52) من قانون إدارة الدَّولة للمرحلة الانتقاليَّة يجد أنّ هذه المادَّة تُرجِعُ أسبابَ إنشاءِ هذا النِّظام إلى الخوف من سيطرة الأنظمة الشُّموليّة ونظام الحزب الواحد على العراق بأكمَلِه. لذا، نجِد أنَّها نصَّتْ على التَّالي: (يؤسَّس تصميم النِّظام الاتّحاديّ في العراق بِشَكلٍ يمنَع تركيز السُّلطة في الحكومة الاتّحاديّة ذلك التّركيز الّذي جعَلَ من المُمكِن استِمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظلّ النِّظام السَّابق)»[2].

فطالما كانت هذه المخاوف هي سبباً للتمسُّك بعُروة الفِدراليّة والبحث عن نقيض النّظام السّياسيّ السَّابق عاصِفاً بمطامح الشَّعب في الوحدة والأمان في خِضَمِ المُعترَك السِّياسيّ، ولكن هل حقق الشعب العراقي هذه المطامح وهذه الآمال؟ أين مكامن الخلل في النِّظام؟ أم أنّ الشروط الموضوعية غير متوفِّرة لضمان تطبيق الفِدرالية على

(1) د. يوسف فواز الهيتي، مرجع سابق، ص232-233.

(2) د. سرمد رياض عبد الهادي، مرجع سابق، ص144.

أكمل وجه؟ هل الخلل في القوانين المتعاقِبة والمتناقِضة؟

بالتَّأكيد، إنَّ الشَّعب العراقيّ لم يكُن مؤهَّلاً بِالقَدر الكافي لهذه التَّطوُّرات السَّريعة المتلاحقة، لذلك نحن ندعو إلى تصحيح الأخطاء القانونيّة الّتي أطاحَتْ ببناء الدَّولة الحديثة، فمع هذه الأخطاء لن تتحقَّق الدَّولة القانونيّة الّتي يُنشِدُها الشَّعب، ولا المحافظة على العمل الإداريّ والسّياسيّ داخِل العراق إلّا بالتَّكاتُف والتَّضامُن من أجل بناء دَولةٍ قويّةٍ مُتضامِنةٍ يَسودُها نظامٌ قانونيٌّ موحَّدٌ يكفل حقوق وحريات المواطنين.

إذن، «إنّ تحويل نصوص الفِدراليّة إلى واقع في العراق، وفي غير منطقة كردستان، ما زال يحتاج إلى وقتٍ وإجراءاتٍ لكَيْ يتحوَّل إلى واقعٍ فعليٍّ شَرطَ أن تكون المناطق الفِدراليّة في إطار الوطن الواحد، وفي رأينا لو أخذَ الدُّستور بمبدأ تحديد الاختصاصات الحصريّة لسُلطاتِ الأقاليم والمحافظات غير المنتظِمة بإقليم، وحدَّدَ اختصاصاتٍ مشتركةً بين السُّلطة الاتّحاديّة وسُلطات الأقاليم، على أن تكون الأولويَّة في حالة الخلاف للسُّلطة الاتّحاديّة ويكون ما عدا ذلك من اختصاصات للسُّلطة الاتّحاديّة، وسَببُ هذا الرَّأي أنّ تجربة الفِدراليّة جديدةٌ في بِلادنا، كما أنّ هذا النَّوع من التَّوزيع للاختصاصات يُوسِّع اختصاصات السُّلطة الاتّحاديّة ويُقويِّها، وحتَّى تكون الاختصاصات الجديدة من حصّة السُّلطة الاتّحاديّة. أمّا الطَّريقة الّتي أخذَ بها الدُّستور العراقيّ الجديد، فمُشابِهٌ لِما جاء في الدُّستور الأميركيّ والدّستور السّويسريّ، وهي دولٌ وَصلَتْ إلى مستوًى من النُّموّ والنُّضج السّياسيّ ربّما لم نجِدْه بعد لدَيْنا في العِراق»[1].

وقبل أن نختمَ، لا بُدّ من القَول إنَّ الدُّستور العراقيّ الّذي أكَّدَ بِدَورِه على اتّباع الفِدراليّة واللّامركزيّة في آنٍ واحدٍ في إدارة العراق، واتّخاذ ما يلزم من تشريعات

(1) د. علي نجيب حمزة الحسيني، مرجع سابق، ص99.

وقـوانين تنسـجم والواقـع الجديـد للعـراق، إلاّ أنّ مـن المآخِـذ عليـه أنّـه جـاء بالفِدِراليّـة واللّامركزيّة، فالدُّستور لم يحدِّد ما إذا كان العراق فِدِراليًّا فقـط أم لامركزيًّـا فقـط، فالدُّسـتور أشار إلى نظامٍ مزدوجٍ بمعنى ليس هناك نظامٌ واضِحُ المعالم حتَّى اللَّحظة مُطبِقٌ في العراق»[1].

وخُلاصة القـول «إنّ نظـامَي الفِدِراليّـة واللّامركزيّـة الإداريّـة بِصُـورتَيهِما اللَّتَـين رسـمَهما الدّستور أسلوبان للهدم لا للبناء، فالأوَّل هو خطّ الشُّروع باتّجـاه الانفصـال والتَّمـزُّق، والثّـاني هو لجعل المحافظات أشبَه بالدَّولة المستقلّة الّتي تُهَيْمِن على شؤونها وتـدير أموالهـا بنفسـها ليس عليها رقيب عتيد» [2]. لذلك، نحنُ نُطالِب –وبإلحاح- بلجنة تعديلٍ للدّستور، لكي يُطلِق صفحةً جديدةً في تاريخ العراق، عنوانهـا دولـةٌ موحَّـدةٌ ضِـمن نظـامٍ يضـمَن وحـدةَ الأقـاليم والعَيش المشترك.

(1) د. حيدر مثنّى محمد، مرجع سابق، ص23.

(2) د. غازي فيصل مهدي، **نظاما الفِدِراليّة واللّامركزيّة في دستور جمهوريّة العراق لسنة 2005**، مرجـع سابق، ص27.

القسم الثاني

آلِيَّات تطوير نظام
اللّامركزيّة الإداريّة المستقبليّة
في العراق ولبنان

ويشتمل هذا القسم على الفصلين التاليين:

- ✍ **الفصل الأول: الأبعاد السِّياسيّة والإداريّة اللُّبنانيّة في مسألة اللّامركزيّة**
- ✍ **الفصل الثاني: آليَّاتُ تطوير نظام اللّامركزيّة الإداريَّة المستقبليَّة.**

القسم الثاني

آلِيَّات تطوير نظام اللّامركزيّة الإداريّة المستقبليّة

في العراق ولبنان

تتَّجِه أنماط الحكم على الصَّعيد العالميّ في العقود الأخيرة من هذا القرن نحو اللّامركزيّة الإداريَّة، فصَيرورةُ الحياة في كثيرٍ من المُجتمَعات أصبحت أكثر تعقيداً، ما جعَلَ الدَّولةَ المركزيّةَ عاجزةً عن متابعة متطلَّبات المجتمعات المحلِّيّة بكلّ تفاصيلها، فتَضعُها أمام ضرورة التَّخلِّي عن بعض الصَّلاحيّات لمصلحة الإدارات المحلِّيّة بهدف تفعيل عمليّة تأمين الخدَمات العامّة وتعزيز الإنماء المتوازن ومشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم الحياتيّة اليوميّة.

وفي هذا السِّياق، يتزايد في لبنان الحديث عن أهمِّيّة اللّامركزيّة الإداريّة، وتأتي دراسة موضوع البلديّات كأحد العوامل الأساسيّة لتحقيق التَّنمية المتوازنة والدِّيمقراطيّة والإصلاح الإداريّ في البلاد، وخصوصاً أنّ البلديّات فيه تُمثِّل الدّائرة الاجتماعيّة والوحدة الرَّئيسة للإدارة المحلّيّة، وعليها يُعوَّل دورٌ مهمٌّ في تحقيق مزيدٍ من التَّحديث والتَّقديم الخدَماتيّ والاجتماعيّ.

ولكن في المقابل، فإنّ لبنان في حاجةٍ إلى توسيعٍ في صلاحيّات مجلس البلديّة، وكذلك إلى تعديلٍ في صلاحيّات المحافظ والقائم مقام. ونظراً لأهميّة دورهم في التَّنمية المحلِّيّة، ارتأينا عرض صلاحيّات كلٍّ منهم، بالإضافة إلى التَّعديلات التي يجب أن تطرأ على قانون البلديّات، خاصةً أنَّه مضى عليه أكثر من أربعين عامّاً، وأصبح لا يلبِّي متطلَّبات

هذا العصر واحتياجاته. وعليه، فإنّنا سنتناول في الفصل الأوّل من هذا القسم موضوع اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان، منذ اتِّفاق الطَّائف حتّى اليوم، وأبعاده، والعجز من ناحية التَّطبيق العمليّ، والّتي عادةً ما يتناولها الباحثون من جانبها الإداريّ فقط، أي: مشاريع القوانين المتعلِّقة به والخلل، في حين أنّ اللّامركزيّة تتضمَّن -في الواقع- ثلاثة أبعاد (البُعد التّنظيميّ الإداريّ، والبُعد السِّياسيّ الدِّيمقراطيّ، والبُعد الاقتصاديّ الإنمائيّ).

أمَّا في الفصل الثَّاني، فسنتناول فيه دَورَ اللّامركزيّة الماليّة في نجاح تجربة اللّامركزيّة الإداريّة في العراق ولبنان، خاصةً أنَّ عصب عمل الهيئات المحلِّيّة يعود إلى مدى التَّمويل المادِّيّ لأنَّه يُفعِّل عمل البلديّات بشكلٍ أفضل. من ثَمّ، ختَمْنا هذا البحث بالحلول المستقبليّة والاقتراحات الَّتي يمكن أن تَسترشِد بها الإدارات في العراق ولبنان، من أجل تفعيل عملها بشكل متطوِّرٍ ومتوازنٍ باتِّجاهِ لامركزيّةٍ إداريّةٍ صحيحةٍ.

الفصل الأول

الأبعاد السِّياسيّة والإداريّة اللُّبنانيّة

في مسألة اللّامركزيّة

بدايةً، يُعَدّ موضوع اللّامركزيّة الإداريّة حديث السّاعة اليوم في لبنان كما في العراق، فهو -كما سبق أن أشَرْنا- مَوضِعُ جدَلٍ بين الأوساط الفكريّة والقانونيّة، والحديث عنه يتَّسِم في كثير من الأحيان بالغموض أو المناورة. ولعلّ البعض يتعمّد تغليفها (اللّامركزيّة) بالغموض لإخفاء الأغراض الحقيقيّة الكامنة وراء المناداة بها، ففي لبنان ما زالت المركزيَّة هي المُهَيمِنة، في حين أنّ اللّامركزيّة في العراق طالت في مداها لتقترِبَ إلى الفِدِراليّة.

يُعتبَر التَّنظيم الإداريّ في لبنان تنظيماً مركزيّاً في الأساس، رغم الجهود الّتي بُذِلَت من أجل تليين هذا الوضع في مجال اللَّاحصريّة عبر صدور المراسيم الاشتراعيّة بتاريخ 12 حزيران 1959، الّتي منحت السُّلطات المركزيّة الإقليميّة (المحافظ والقائم مقام) سلطاتٍ لا يُستَهان بها، ولا تزال العاصمة بيروت تُمسِك بقبضةٍ حديديّةٍ على القرار. إنَّ هذا المنحى المركزيّ لا يزال مُهَيمِناً أيضاً رغم إقرار النّظام القانونيّ اللّبنانيّ للَّامركزيّة، والّتي تتجسَّد في البلديّات والمؤسَّسات العامّة، بفعل الرَّقابة الصَّارمة الّتي تُمارِسُها عليها السُّلطات المركزيّة.

ومن الجدير بالذِّكر أنّ الجوانب الإيجابيّة للَّامركزيّة تُخفي إشكاليّاتٍ وتحدِّياتٍ كُبرى حول **مفهومها وأهدافها وكيفيّة تطبيقها**، خصوصاً في مجتمعات ما بعد الحرب والمجتمعات المنقسمة والمتنوِّعة في آنٍ معاً.

ومن النَّاحية العمَليّة، يَعتمِد لبنان نظام اللّامركزيّة الإداريّة والمتمثّلة حاليّاً بالبلديّات.

أمَّا بالنِّسبة للّاحَصريّـة، «فـإنَّ التَّطـرُّق إلى موضـوع اللّاحَصريّـة الإداريّـة يُعتـبَر أمـراً ضروريّـاً باعتبارها مكوِّناً أساسيّاً من مكوِّنات منظومة الإدارة العامّة، حيث تستند فلسفتها -كونَها تأتي من آليّة ممارسة السُّلطة- إلى منتصف الطَّريق بين المركزيّة الحادَّة الّتي تُمارِسُ عـلى المسـتوى المركزيّ في العاصمة واللّامركزيّة الإداريّة، كما تستند فلسفة اللّاحَصريّة، كونها تستمدّ سلطاتها من السُّلطات المركزيّة في العاصمة، إلى ممارسـتها في المنـاطق الَّتـي تـديرها ولكـن دون تفـرُّدٍ بالسُّلطة، خاصَّةً في القضايا الَّتي تستوجِب الرّجوع بشأنها إلى الإدارة المركزيّة»[1].

«إنّ تجربة اللّاحَصريّة القائمة في الإدارة اللّبنانيّة، وفقاً لما تمَّ إيضاحه في هذا السِّـياق، إنْ على صعيد التَّنظيم الإداريّ المتوزِّع بين المحافظة والقضاء، أو على صعيد الوحـدات الإقليميّـة الّتي تمّ إحداثها بالمراسيم التَّنظيميّة الّتي صدرت خلال عام 1959 وتعديلاتها، إن دلَّـت عـلى شيءٍ فإنَّما تدلّ على اتِّجاه الدَّولة ورغبتها في تخفيف وطأة المركزيّة الإداريّة في إدارتهـا، ونقـل قسمٍ معقولٍ من الصَّلاحيّات الّتي تُمارِسُها في إطارها، إلى المحافظات والأقضـية، لـكي تتجـاوَب في ذلك مع تطور الإدارة في مفهومها الحديث، إلَّا أنَّ التّجربة تبقى فيما تمَّ إظهاره، وإن كـان إرساؤها في الأساس قائماً على التَّجاوُب المشار إليه ورغبة الدَّولة الأكيـدة في تحقيقـه، فهـي لا تبدو بواقع النّصوص المَرعِيّة والتَّطبيقات العمَليّة الّتي تمَّت في إطارهـا، كافيـةً لإرسـاء دعـائمِ اللّاحَصْريّة الإداريّة المتوجِّبة»[2].

---

(1) د. كامل بربر، **الإدارة العامّة في لبنان (التّحدّيات والإصلاح)**، الطّبعـة الأولى، بـدون دار نشر، 2006، ص141- 142.

(2) د. حسن الحلبي، **الوجيز في الإدارة العامّـة (تكـوين الإدارة اللّبنانيّـة)**، الجـزء الأوّل، الطّبعـة الأولى، المؤسَّسة الجامعيّة للدّراسات والنذشر والتّوزيع، بيروت، 1983، ص60.

والجـديرُ ذِكـرُه هنـا، «أنَّ اللّامركزيّـة واللَّاحَصريّـة بـالرَّغم مـن اخـتلافهما في الماهيّـة، لا تتعارَضان في المنطق على الصَّعيد الإداريّ، بل تتكاملان، وهذا التّـكامل موجودٌ أصلاً في النِّظام الحاليّ من خلال البلديّات من جهة، والقائم مقاميّات والمحافظات من جهةٍ ثانيةٍ»[1].

وعليه، سوف نقسِّم هذا الفصل إلى مبحثَيْن يُعالِجان التَّطوّرات الّتـي مـرَّ بهـا لبنـان منـذ إدخال فكرة اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة في النّظام اللّبنانيّ وتطوُّراتها حتّى اليوم، حيـث نُقـدِّم في المبحث الأوّل: (مستوى اللّامركزيّة في النّظام الإداريّ اللّبنانيّ)، ثمّ نعـرض في المبحـث الثّـاني موضوع (اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة في نطاق القضاء).

(1) مشروع نقاشٍ عامٍّ حـول **إصـلاح اللّامركزيّـة الإداريّـة في لبنـان**، مبـادرة المسـاحة المشـتركة، التّقريـر النّهائيّ، سلسلة حوارات السّياسات- لبنان/4، ص20. (يتميَّز الخطـاب العـامّ اللّبنـانيّ، الّـذي انعكـس في معظم مشاريع القوانين المقدّمة، بالخلط المتكرّر المقصـود أو غـير المقصـود بـين مفهـومَي اللّاحصريّـة واللّامركزيّة، فتكرَّر القول: بأنّ اللّامركزيّة تُساعد على تسهيل المعـاملات الإداريّـة وتُـوفِّر عـلى المـواطن عبء التّنقّل من مكان سكنِه إلى مكان نفوسه»، وهذه صفات اللّاحَصريّة. ومن اللّافت أيضاً أنّ الخلط بين المفهومين شائعٌ حتَّى في الوسط القـانونيّ والقضـائيّ، ويظهـر هـذا الخلـط جليّـاً في جميـع مشـاريع القوانين والاقتراحات الّتي تقدَّم بها السّياسيّون اللّبنانيّون حول اللّامركزيّة الإداريّة منذ اتّفـاق الطّـائف حتّى اليوم، ما يطرح تحدِّياً إضافيّاً، وهو ضرورة توضيح كِـلا المفهـومَين وتوضـيح العلاقـة بيـنهما عـلى الصَّعيدين النّظريّ والعمليّ).

المبحث الأوّل

مستوى اللّامركزيّة في النِّظام الإداريّ اللّبنانيّ

تهتمّ الدِّراسة القانونيّة للإدارة العامَّة بتحديد الجانب التَّنظيميّ للسّلطات العامّة الَّتي تتولَّى إدارة الشّؤون العامّة في الدَّولة، بحيث تتوضَّح القواعد الأساسيّة الّتي تحكم مسائل الصَّلاحيّة الإداريّة. لذلك، فإنّ العمل الإداريّ الّذي يتولّى تنسيق جهود المواطنين لإقامة المجتمع المتطوّر، وبالتَّالي تقديم الخدَمات العامّة للمواطنين، هو بصورةٍ أساسيّةٍ، عملٌ منظَّم. وتوضّح النَّظريّة العامّة للتَّنظيم الإداريّ إمكانات تنوُّع أشكال هذا التَّنظيم(1) الذي هو في لبنان، وكما سبق أن أشَرْنا، وبالدَّرجة الأولى تنظيمٌ مركزيٌّ لا حَصريّ.

وبالعودة إلى مطلع القرن العشرين، وبتغيُّر المفهوم السَّابق لِدَور الدَّولة وانتقالها من دولة "الشّرطة" إلى دولة الإنماء والرّفاهية، مروراً بدولة العناية. أراد لبنان أن

(1) تعترف أدبيّات اللّامركزيّة بثلاثة مستوياتٍ يمكن منها حصول اللّامركزيّة، بحسب مقدار الصّلاحيّة الّتي تتخلّى عنه السلطات المركزيّة. يُدعى المستوى الأدنى "خفض الكثافة " ويشير عموماً إلى تحويل المسؤوليّة والعمل من الوكالة المركزيّة والوزارات إلى الوحدات العاملة على الأرض، كلٌّ ضمن نطاق مهمّاتها، ويتضمّن كذلك بعض حرّيّة اتّخاذ القرار، ولكن دون المساس بتبعيَّتها للسّلطات المحلّيّة. مستوى اللّامركزيّة الأعلى من ذلك هو "التّفويض"، حيث تُحوَّل المهمّات من الحكومة المركزيّة إلى هيئاتٍ وسلطاتٍ محلّيّة تخوّل صلاحيّة التَّخطيط والتّنفيذ. أمّا المستوى الأعلى من اللّامركزيّة، فهو "التّنازل" الّذي يتطلّب نقل صنع القرار والسّلطة إلى حكوماتٍ محلّيّةٍ قادرةٍ على تأمين الموارد وعلى القيام بمهمّاتها باستقلالٍ نسبيٍّ عن الوكالات المركزيّة. (د. منى فوّاز، **ممارسات الحكم الصالح في بلدان الإسكوا: نظرة نقديّة**، مقالٌ منشورٌ في كتاب تحدِّيات اللّامركزيّة والحكم المحلّيّ في العالم العربيذ، المركز اللّبنانيّ للدّراسات، الطّبعة الأولى، بيروت، 2005، ص62).

يُواكِب هذا التَّطوُّر، فكانت المشكلة في إعادة صياغة التَّنظيم الإداريّ على أُسسٍ حديثةٍ ومتطوِّرةٍ، تكمُن بشفافيّةٍ مُطلَقةٍ في الاتّفاق على رؤيةٍ واضحةٍ للنّخبة الحاكمة، نحو أيّة منظومةٍ إداريّةٍ يحتاجها اليوم، في ظلّ رياح التَّغيير الآتية من الدَّاخل والخارج والمستمرّة حتى الآن، فهل حانَ الوقت لهذا الاتّفاق؟ هل دُقَّ ناقوس الخطر؟ وماذا بعد؟ نعتقد بأنّ موضوع اللّامركزيّة كأداةٍ أساسيّةٍ في الدَّولة، تحتاج إلى قرارٍ سريعٍ للبدء بالإصلاح الإداريّ من خلال رؤىً وأهدافٍ واستراتيجيّاتٍ، تُحدِّد كافَّة الملامح التَّغييريّة لمنظومةٍ حديثةٍ وفاعلةٍ تضمَنُ وَحدة البلاد وأمنها والأهمّ: وَحدتها والعيش المشترك بين أبناء الدَّولة الواحدة، فهل حان هذا الوقت للمباشرة بالتَّغيير؟ هل من بَصيصِ أملٍ في المستقبل القريب؟ للإجابة عن هذه الأسئلةِ وغيرها، ارتأَيْنا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين. في المطلَب الأوَّل، عالَجْنا موضوع اللّامركزيّة الإداريّة وفق وثيقة الوفاق الوطنيّ تمهيداً للوصول إلى مفهوم الإنماء المتوازن، طبعاً بعد مناقشة دور المحافظ والقائم مقام، وبالتَّحديد دور المجلس البلديّ، قبل أن نتطرَّق إلى موضوع صلاحيّات الهيئات اللّامركزيّة وأساليب الرَّقابة عليها في المطلب الثّاني.

المطلب الأوّل

اللّامركزيّة الإداريّة وفق وثيقة الوفاق الوطنيّ

يرى بعض الفقهاء الإداريِّين بأنَّ اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان تتمثَّل في صورتَيْن رئيستَيْن. تتمثَّل الصّورة الأولى باللّامركزيّة المحلِّيّة، بينما تُعبِّر المؤسَّسات العامّة والمصالح المستقلّة عن الصُّورة الثّانية الّتي تُعرَف باللّامركزيّة المرفقيّة. «وإذا كانت المؤسَّسات العامّة والمصالح المستقلّة تُشكِّل نموذجاً للامركزيّة المرفقيّة مثل مؤسَّسة كهرباء لبنان ومصالح المياه فيه، حيث تُعنى كلّ واحدةٍ منها بإدارة مرفقٍ عامٍّ، وتحقيق

الغاية الّتي من أجلها أُنشِئَت هذه المؤسَّسة»[1]، فإنَّ الوجه الثَّاني للّامركزيّة في نظر معظم فُقهاء القانون الإداريّ لا يُشكِّل جَوهَر اللّامركزيّة الإداريّة، إنَّما يكون نتيجةَ حاجةٍ فرَضَها الواقع لتسيير المصلحة العامّة، ولذلك أطلقوا علَيْها: اللّاحَصريّة[2].

انطلاقاً ممَّا تقدَّم، سوف نركِّز في بحثنا على نظام البلديّات المعمول به طبقاً للمَرْسوم الاشتراعيّ رقم 118 الصَّادر بتاريخ 1977/6/30 مع تعديلاته الّتي أتى بها القانون رقم 665 العائد إلى عام 1997، على اعتبار أنّ جَوهر اللّامركزيّة يتمثّل بالبلديّات.

وعليه، سوف نبحث في هذا المطلب انطلاقة اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان، ونُشير إلى أنَّنا سنُفرِد لاحِقاً فقرةً لعلاقة البلديّات بالمؤسَّسات العامّة نُبيِّن ماهيَّتها وخصائصها وموقعها في التَّنظيم الإداريّ الحديث وفي تحقيق الإنماء المتوازن. ونظراً لأهمِّيّة التَّطوّر التّاريخيّ الّذي مرَّ به لبنان قبل وبعد اتّفاق الطّائف في عام 1989، خاصّةً أنّ هذا الاتّفاق كان مفصليّاً في الحياة الدّستورية، سوف نعرض هذه التَّطوّرات تِباعاً لإبراز التَّغيّرات الّتي طرأت على التَّنظيم الإداريّ اللّبنانيّ.

ونرى ضرورة الإشارة إلى أنّ معالجتنا لموضوع اللّامركزيّة من حيث التَّعديلات الّتي أتى بها اتّفاق الطّائف قبل مناقشة قانون البلديات لعام 1977، إنّما يعود إلى عدم تطبيق هذه التَّعديلات حتَّى تاريخ كتابة هذه الدراسة، ممّا استوجَب التَّطرُّق لها أولاً، ثمَّ التَّفرُّغ لإجراء المقارنة لمستوى اللّامركزيّة في قانون البلديّات النّافذ رقم 118 لسنة

---

(1) د. زكريّا حمودان، **اللّامركزيّة: الطّريق إلى الإنماء والاستقرار**، الطّبعة الأولى، دار سائر المشرق للنّشر والتّوزيع، بيروت، ص92.

(2) ومن أبرزهم: الدّكتور خالد قبّاني، حيث يرى بأنّ المؤسَّسات العامّة فرضَتْها التَّطوّرات من أجل تسيير المصلحة العامّة، وهي بالتَّالي لا تُعتبَر شكلاً من أشكال اللّامركزيّة.

1977 مع قانون المحافظات العراقيّ رقم 21 لسنة 2008، واقتراح الحلول المناسبة لكِلا النِّظامَيْن الإداريَّيْن.

الفرع الأوّل

التّطوّر التّاريخيّ للتّنظيم الإداريّ في لبنان

بدايةً، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ الاستعمار الفرنسيّ لا تزال بصمتُهُ في تاريخ التّنظيم الإداريّ اللّبنانيّ، «وهذا التّأثير لم يكُن فقط في المستعمَرات الفرنسيّة، بل له تأثيرٌ في دُوَلٍ عربيّةٍ أخرى أيضاً، ويرجع ذلك إلى مَيل بعض الدُّول النّامية إلى الحكم المركزيّ، كما كانت بريطانيا تفضِّل لمستعمراتها الحكم المحلّيّ الفرنسيّ، حتى تُحكِم قبضَتها على هذه المستعمرات، من خلال ممثِّليها في الأقاليم»[1].

إلى أن وصلنا إلى المرحلة المفصليَّة الّتي كرَّسَها اتّفاق الطَّائف ورسَّخها في الدُّستور اللّبنانيّ لعام 1926، وأعطى اللّامركزيّة مَنْحىً آخَر، «فما زال الطَّائف دستوراً يُنادي به البعض مِمَّن يرَوْن بصيص الأمل بمستقبل لبنان على الرَّغم من ظلاميّة المشهد، وما زالت اللّامركزيّة الشّاملة تتربَّع على البند الأوّل في الفقرة الثّانية من المادّة الأولى منه وتتضمَّنُ في طيَّاتها خمسَ نقاطٍ أساسيّة، انطلاقاً من أُحاديّة الدَّولة والتَّركيز على أهمِّيّة أن تكون دولةً قويّةً، ممَّا يعني عدم حاجتها إلى أيّ طرفٍ خارجيٍّ ليكونَ شريكاً في تحديد شكلها، بل على العكس، فهي الّتي تُحدِّد الشَّكل الّذي يجِبُ أن يظهَر به كلُّ فردٍ يُريد أن يُشارك بدِيمقراطيّةٍ ضمن النّظام وتحت جناحَي الدّستور. أمّا في التَّحسينات،

---

(1) د. محمّد حسن عَواضة، **الإدارة المحلّيّة وتطبيقاتها في الدّول العربيّة: دراسةٌ مُقارَنةٌ**، المؤسّسة العربيّة للطّباعة والنّشر والتّوزيع، بيروت، 1983، ص22.

فقد ذُكِرَ في الطَّائف توسيع صلاحيّات المحافِظين والقائم مقامين وتمثيل جميع إدارات الدَّولة في المناطق اللّبنانيّة تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبيةً لحاجاتهم المحلِّيّة»[1].

ولقد عرف لبنان اللّامركزيّة الإداريّة منذ «ما قبل إعلان دولة لبنان الكبير عام 1920، ففي عهد محمّد علي باشا، أنشأ حاكم مدينة بيروت محمود بِك نعمة عام 1833م مجلساً لهذه المدينة أسماه (مجلس الولاية) ضمَّ اثنَيْ عشرَ عُضواً، اختارهم من العائلات البيروتية مناصَفةً بين المسلمين والمسيحيِّين»[2]، «وأوكَلَ الحاكم نعمة إلى هذا المجلس مهمّة العناية بنظافة المدينة وحراستها وإنارة شوارعها. وفي ظِلّ المتصرفيّة، أُنشِئَ لأوّل مرّةٍ مجلسٌ بلديٌّ بالمعنى الحقيقيِّ للكلمة بموجب قرار صادر عن متصرِّف جبل لبنان، داوود باشا عام 1864، وهو: مجلس بلدية دير القمر»[3].

---

(1) د. فوزي حبيش، **الإدارة العامّة والتّنظيم الإداريّ**، دار النّهضة العربيّة، بيروت، 1991، ص334.

(2) (وهم: عبد الفتاح حمادة، عمر بَيهُم، أحمد عريس، حسن بربير، أمين رمضان، أحمد جلول، غبريال الحمصي، بشارة نصر الله، إلياس منسَّى، ناصيف مطر، يوسف عيرون، وموسى بطرس).

(3) د. فؤاد السّعد، مقالٌ بعنوان **اللّامركزيّة والإدارة المحلّيّة، (مقالٌ غير منشورٍ)**. وقد جاء في نص الإنشاء: "...أنّه لأجل التَّفكّر واتّخاذ الوسائل والأسباب المقتضية لأجل إصلاحات ونظافة قصبة دير القمر والإعراض عنها لطرفنا... تشكيل قومسيون بِاسم مجلسٍ بلديٍّ مركّبٍ من أشخاصٍ معتبَرِين للبلدة، والآن قد صار انتخاب السَّبعة أشخاص الآتية أسماؤهم وهُم الخواجات: بشارة أبو غندور، وملحم عيد، وشاهين أبو نحول، وحبيب مرهج، وحبيب الشّاويش، وأنطوان خالد، وإبراهيم حبيقة، ليكون أعضاء المجلس المذكور تحت رياسة حميلتو عبد الله آغا مأمور دير القمر. أمَّا كاتب المجلس المذكور، فيكون كاتب المأمور المُومئ إليه، فيلزم أنّ هذا المجلس يجتمع كلّ يوم جمعة بعد الظّهر في محلّ المأمور المومئ إليه وتحت رياسته، وإذا لزم الأمر يصير انعقاده أيضاً في أيّام الأحد، وبه يحصل التَّفكّر والمذاكرة بالوسائل الآتية: لإصلاحات ونظافة البلدة... وجميع ما يحصل... التّنسيب السّرّيّ بإجراء الإصلاحات المذكورة... وتصون الدّقة والاهتمام التّامّ...».

وفي عام 1867، تأسَّست بلديّة بيروت، وتألَّف مجلسها بقرارٍ من وزير الدَّاخليّة في اسطنبول. وفي عهد الانتداب، جرى إنشاء العديد من البلديّات في مُختلَف المناطق اللّبنانيّة في عهد الاستقلال، وجرى الكلام على ضرورة تطوير نظام اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان منذ السِّتِّينيّات، واعتماد اللّامركزيّة الموسَّعة كوسيلةٍ من وسائل تحقيق التّنمية[1]. وخِلال الحِقبة الممتدَّة ما بين عامَيْ 1867 و1880، قام مجلس بلديّة بيروت بإنجاز مشروعَيْن مهمَّيْن، هُما: جرّ مياه الشّرب إلى بيروت من نهر الكلب وإنشاء مرفأ بيروت[2].

ولقد تكاثرت البلديّات بعد ذلك في ظلّ القانون العثمانيّ الصَّادر في 18 مايو 1877، والّذي بقِيَ ساريَ المفعول حتّى ما بعد أيلول/سبتمبر عام 1920، «حيث صدَر القرار رقم 336 عن المفوِّض السَّاميّ الفرنسيّ، فاكتفى في المادَّة 37 منه بالإبقاء على البلديّات القائمة على أساس القانون العثمانيّ، وأوصى بإنشاء بلديّاتٍ جديدةٍ في مختلف المناطق اللّبنانيّة، ووفقاً لما نصَّ عليه القانون العثمانيّ السَّالف الذكر، غير أنّه وبتاريخ 12 آذار/مارس صدَر القرار رقم 1208 عن حاكم لبنان الكبير (ترابو)، والمُصدَّق من قِبَل وكيل المفوَّض السّاميّ (روبير دوكيه) الّذي نصَّ على قانونٍ جديدٍ للبلديّات، وهذا القانون أخذَ بنظام النَّواحي الّذي كان مُنطبِقاً في فرنسا الصّادر في 5 نيسان سنة 1884»[3].

وقد انطلقت حينها «المطالبة باللّامركزيّة، وكان المقصود بالتَّعبير يومئذٍ: اللَّاحصريّة.

(1) د. عصام سليمان، **انتخابات البلديّة: الدّليل الدّيمقراطيّ**، مؤسَّسة رينيه معوّض، 1998، ص70.

(2) د. عصام سليمان، **تجربة البلديّات في بيروت**، مقالٌ منشورٌ في كتاب واقع البلديّات في لبنان، الطّبعة الأولى، المركز اللّبنانيّ للدّراسات، بيروت، 1998، ص27.

(3) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص344-345.

مع نشوء دولة لبنان الكبير عام 1920، ومازالت المطالبة مُستمرّةً حتّى يومنا الحاضر بأبعادٍ جديدةٍ ومعانٍ مختلفةٍ. لقد جاء في البيان الوزاريّ لحكومة الرَّئيس إميل إدّه، في 22 تشرين الثّاني 1933، أنّه قد أظهَر الاختبار في السَّنوات الأخيرة مساوئ شرّ حصر السّلطة في الإدارة المركزيّة»[1].

«بعد الاستقلال في العام 1943، احتفظَت الحكومة بخليطٍ من النَّموذجَيْن العثمانيّ والفرنسيّ من المركزيّة، رَغم أنَّ القوانين البلديّة خضَعت لعدّة تعديلاتٍ، فصدَرت أوّل مجموعة من القوانين النَّاظمة لإدارة البلديّات في لبنان في عام 1947، وتَبِعَها قانونٌ آخَرُ للبلديّات في عام 1952، ثمّ قانون آخر في العام 1954. وقد مضَتْ سياسات التَّنمية للجمهورية في عهد فؤاد شهاب في ستّينيّات القرن العشرين نحو مزيدٍ من التَّوجُّه للبلديّات في محاولة لتحقيق التَّوازن في النَّموّ الإقليميّ، حيث ارتفع عدد البلديّات من 219 في نهاية عام 1959 إلى 595 بحلول نهاية عام 1969»[2].

بعد ذلك، عرفَ لبنان صدور قوانين عدّة تتعلَّق بنظام البلديّات، ومنها: القانون رقم 29 تاريخ 29 مايو 1963، وهو القانون الَّذي جرَت آخِر انتخاباتٍ بلديّةٍ على أساسه، وقد تمَّ إلغاء هذا القانون بعد صدور المرسوم الاشتراعيّ رقم 118 في تاريخ 30 يونيو 1977 (قانون البلديّات المعمول به حاليّاً)، والّذي لم تُجرَ أيّة انتخاباتٍ بلديّةٍ على أساسِه.

والبعض يُغفِل ما يمكن أن يلعبه التَّوزيع الجغرافيّ في تفجير النِّزاعات، وهُنا يكون

(1) د. عصام سليمان، **الفِدراليّة والمجتمعات التَّعدّديّة ولبنان،** دار العِلم للملايين، بيروت، 1991، ص16.

(2) د. منى حرب ود. سامي عطا اللـه، مرجع سابق، ص188.

له دورٌ أسوأ من الفِدراليّة في سيِّئاتها من تشتيت وتفتيت الدُّول، خاصّةً خلال حروب 1975-1989، حيث تعرُّض المجال الجغرافيّ للعنف والمتاريس والمعابر في استراتيجيّاتٍ لـربط المكـان بهُوِيّات. إنّ إشكاليّة ربط الهويّة بالجغرافيا، وإن بدَتْ طبيعيّةً في إيديولوجيّة "الدَّولة-الأمّة"، فإنَّها قد تكون انتحاريّةً ودمويّةً، خاصّةً في زمنٍ حيث الجماعات أو الأقلّيّات غير متمركـزةٍ في مجالٍ جغرافيٍّ محدَّد، وتوجد في لبنان طوائف، **الأولى** منظَّمة على قاعدة جغرافيّة. أمّا **الثّانية**، فهي قائمة فقط على قاعدةٍ تشريعيّةٍ، أي على أساس الانتماء إلى نظام الأحوال الشَّخصيّة. لذا، يُمكِن تصنيف الفِدراليّة على أساس المبدأ الشَّخصيّ بأنَّها فِدراليّةٌ تشريعيّةٌ[1].

«وقبل أن يُعقَد اتّفاق الطَّائف الّذي أكَّد أنّ الدَّولة اللّبنانيّـة هـي دولـةٌ واحـدةٌ موَحَّـدةٌ ذات سُلطةٍ مركزيّةٍ قويّةٍ، والّذي دَعا إلى اعتماد اللّامركزيّة الإداريّـة الموسَّـعة، كـان لبنـان قـد شهِدَ تضخُّماً في المشاريع والمواقف الّتي تُطالِب بِصَيَغٍ تنظيميّةٍ متناقضةٍ»[2].

أمّا المحاولة الجدِّيّة الحقيقيّة للّامركزية، فقد «قامت بها الدَّولـة في عهـد الـرَّئيس اللّواء فؤاد شهاب لإعادة النَّظر في التّقسيم الإداريّ يوم عهَدَ إلى بعثـة "إيرفـد irfed" في العام 1960 إجراء مسحٍ عامٍّ لحاجات البلاد وطاقاتهـا، وأُجرِيَـت دراسـاتٌ معمَّقـةٌ لكلّ قطاعٍ ولكلّ منطقـةٍ (...). أكـثر مـن ذلـك، حـدَّدت الدِّراسـات اسـتناداً إلى هـذه المُعطَيات المراكز الّتي تصلح في كلّ منطقة لاستقطاب الدَّوائر الحكوميّة، وقد سُمِّيَت

(1) د. أنطوان نصري مسرّه، **الإدارة الدّيمقراطيّة التّعدديّة الدّينيّـة والثّقافيّـة (لبنـان مـن منظـور عـربيّ ومُقارَن)**، جامعـة القـدّيس يوسـف (كـرسي اليونسـكو لدراسـة الأديـان المقارنـة والوسـاطة والحـوار)، ص184.

(2) د. عصام سليمان، **الفِدراليّة والمجتمعات التَّعدّديّة ولبنان**، مرجع سابق، ص390.

هذه المراكز: «المراكز القطبيّة»[1].

وإذا كانـت هنـاك فئـةٌ رأتْ أنَّ لبنـان، في ظروفِـهِ الرَّاهنـةِ، بحاجـةٍ إلى لامركزيّـةٍ إداريّـةٍ، واعتقدت بأنّ هذه **اللّامركزيّة يُمكِن أن تكون المُنقِذ من الضَّلال والضّياع**، والحامي من الأخطار الّتي تُشكِّلها فكرة التَّعدّديّة في المجتمع اللّبنانيّ، فهناك فئاتٌ أخرى[2] «رفضت اللّامركزيّة، حتّـى لو كانت إداريّـةً، ورأت أنّ أيَّ نـوعٍ مـن اللّامركزيّـة -في الوقـت الحـاضر- هـو عمـلٌ تقسـيميٌّ، مُعتبِرةً أنَّ طرح اللّامركزيّة بعد الانفراجـات النّسـبيّة الّتـي حصـلت في لبنـان، وفي ظـلّ الأجـواء الإقليميّة الملبَّدة بالحذر وعدم الاطمئنان، من شأنه إثارة المخاوف وتعميق جذور الفُرقـة وبقـاء الأوضاع العامّة والخاصّة سائبةً ينقصها فرض هَيبة السُّلطة ويَعُوزها سُـلطان القـانون، وجزمـت بأنَّ أيَّ تحوُّلٍ نحو اللّامركزيّة بعـد الحـرب يُعتـبَر نتيجـةً للحـرب، وبالتّـالي سـيكون أعمـقَ مـن حجمه الّذي يريده اللّبنانيّون، وردَّدت أنّه لا يُمكِن القبول باللّامركزيّة (على الأقلّ حاليّاً)؛ لأنّـه لم تترسَّخ لدى المواطنين اللّبنانيّين الرُّوح الدِّيمقراطيّة الحقَّة الّتي تسمو فـوق الاعتبـارات الطّائفيّـة، والّتي تُمكِّنُهم من تحقيـق إدارةٍ ذاتيّـةٍ ضـمن اللّامركزيّـة مـن خـلال اعتبـاراتٍ وطنيّـةٍ سـليمةٍ.

---

(1) د. طارق المجذوب، **الإدارة العامّة (العمليّة الإداريّـة والوظيفـة العامّـة والإصـلاح الإداريّ)**، الطّبعـة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص598. (والمركز القطبيّ هو الّذي تتجمَّع فيه أكـثر نسبةٍ من النّشـاطات المحلّيّـة في كـلّ منطقـةٍ، مـن نشـاطاتٍ اقتصـاديّةٍ واجتماعيّـةٍ وتربويّـةٍ وصـحّيّةٍ وإداريّةٍ، أي المركز الذي يمكن اعتبار أنّه لَولَب الحركة الإنمائيّة في كلّ منطقةٍ، وقد توصَّـلت الدِّراسـات إلى تحديد عشرين مركزاً قطبيّاً في البلاد، وعلى أساسها رُسِمَت خريطةٌ إداريّـةٌ وإنمائيّـةٌ جديـدةٌ للبنـان مع مُقترَحاتٍ محدَّدةٍ لتوسيع صلاحيّات السّلطة المسؤولة فيها).

(2) د. محمّد المجذوب، **حول مواقف الأحزاب والفئات والشَّخصيّات والحكومة اللّبنانيّـة مـن موضـوع اللّامركزيّة في مؤلفه: مصير لبنان في مشاريع**، منشورات عويدات، 1978، ص73-74.

كذلك، ينبغي أن يتمَّ الاكتفاءُ بتوسيع صلاحيّات المحافظين ورؤساء الوحدات في المحافظات وبوضع خطّةٍ إنمائيّةٍ اجتماعيّةٍ واقتصاديّةٍ لكلّ منطقةٍ حسب حاجة كلٍّ منها، أو نصحَت بالعَودة -ولو لمدَّةٍ- إلى الصِّيغة المركزيّة المكثّفة أكثر من السّابق».

وقبل أن نستعرض بنود اتفاق الطّائف المتعلّقة باللّامركزيّة الإداريّة، لا بدّ أن نسترجع الظّروف الّتي كانت مُحيطةً بالمجتمِعين في مدينة الطّائف (في المملكة العربيّة السُّعوديّة)، كان هاجسان يؤرِّقان المجتمِعين: شبح التّقسيم والّذي قطَع في بعض المناطق أشواطاً، وشبح الحرب والخوف من العودة إلى العنف والاقتتال.

الفرع الثّاني

الانتقال نحو اللّامركزيّة الموَسَّعة في اتّفاق الطَّائف

منذ وثيقة الوفاق الوطنيّ لعام 1989، واللّامركزيّة شكّلت عنواناً جاذباً وحلماً قابلاً للتَّطبيق ينتظر الكثير من اللّبنانيِّين تحقيقه، فمنذ الطّائف لم تعُد اللّامركزيّة الإداريّة مَطلباً لفِئة من اللّبنانيِّين، بل حاجةً وطنيَّةً مُلِحَّةً من أجل تعزيز المشاركة المحلِّيّة لجميع الفئات المحلِّيّة. وقَد نصَّت وثيقة الوفاق الوطنيّ اللّبنانيّ على المبادئ والأحكام الّتي يجب أن تسود الدَّولة اللّبنانيّة فيما يتعلَّق بالرَّكائز السّياسيّة الّتي يَستنِد إليها، وهي تحمل أربعة عناوين رئيسة.

«فقد جاءت لتُحيِي مبدأ اللّامركزيّة الإداريّة، ولترسُم الحدّ الفاصل بين اللّامركزيّة الإداريّة واللّامركزيّة السّياسيّة من جهةٍ، وبين اللّامركزيّة الإداريّة واللّاحصريّة من جهةٍ أخرى»[1]، إلَّا أنّ الهوَّةَ بين النَّصّ الإصلاحيّ والتَّطبيق تزداد اتّساعاً، فهذه الحال

(1) في الواقع، إنّ طرح البنود المتعلّقة بتوسيع صلاحيّات المحافظين والقائم مقامِين في إطار النّصوص

ناشئةٌ في جذورها من التَّناقض المؤسَّسيّ في الثّنائيّة التّركيبيّة بين مؤسَّسات الدَّولة المركزيّة والنّظام السّياسيّ اللّامركزيّ»[1]، حيث ورَدَ في الوثيقة وتحت البند الثّالث (الإصلاحات الأخرى)، عنوان اللّامركزيّة الإداريّة، وجاء **اتّفاق الطّائف** إلى جانب الدَّولة اللّبنانيّة المركزيّة الموحَّدة، فنصَّ على أنَّ «الدَّولة اللّبنانيّة دولةٌ واحدةٌ موحَّدةٌ ذات سُلطةٍ مركزيّةٍ قويّةٍ، «وهذا ما اعتمدَه وشدَّد عليه الاتّفاق الثّلاثيّ لعام 1985[2]،

المتعلّقة باللّامركزيّة الإداريّة يضع مسألة العلاقة بين اللّاحصريّة واللّامركزيّة على بساط البحث، فاللّاحصريّة نظريّة قانونيّةٌ مختلفةٌ تماماً عن اللّامركزيّة الإداريّة، وهي صيغةٌ تمثّلُ المركزيّة النّسبيّة الّتي تتيح في الوقت ذاته المعالجة السّريعة للمسائل والقرارات وأخذ المعطيات المحلّيّة بعين الاعتبار بشكل أفضل، ولا تتعدّى الإطار الّذي يجري فيه توزيع الاختصاصات والمسؤوليّات بين جهاز الدّولة المركزيّ والأجهزة المحلّيّة الّتي تُناط بها الاختصاصات والمسؤوليّات بين جهاز الدّولة المركزيّ والأجهزة المحلّيّة الّتي تناط بها الاختصاصات والمسؤوليات، وذلك بإعطائها حقّ التّقرير وسلطة التّنفيذ في بعض الشّؤون، من دون الرّجوع إلى السّلطة المركزيّة. أمّا اللّامركزيّة، فهي تتطلّب بالدّرجة الأولى الاستقلال، وهي ليست بالتّالي امتداداً للسّلطة المركزيّة كما هي اللّاحصريّة. ولكي لا يتحوّل استقلال الوحدات الإداريّة إلى ما يشبه الكيانات المستقلّة القائمة بذاتها، وممّا يهدِّد الدَّولة ويحوّلها إلى دولةٍ من نَموذجٍ فِدِراليٍّ، ترتبط الوحدات الإداريّة اللّامركزيّة بالدَّولة عن طريق الرّقابة الإداريّة الّتي تمارسها الأجهزة المركزيّة على أعمال السّلطة المحلّيّة وقراراتها. (السّفير، تاريخ 1999/8/2، مقالٌ بعنوان: **اللّامركزيّة الإداريّة في ضوء نصوص الطّائف**، المصدر: المركز الاستشاريّ للدّراسات والتّوثيق).

(1) نصَّ الاتّفاق على إلغاء الطّائفيّة من نظام الحكم وعلى مبدأ القيادة الجماعيّة، فهو يُولي مجلس الوزراء حقّ ممارسة السّلطة التّنفيذية بكاملها.

(2) د. فريد الخازن، ورقةُ عملٍ حول «**اللّامركزيّة الإداريّة والتّنميّة المحلّيّة**»، سلسلة نقاشٍ في أربعة محاور، تشرين الأوّل- تشرين الثّاني 2003، مجلس النّوّاب اللّبنانيّ بالتّعاون مع برنامج الأمم المتّحدة الإنمائيّ، ص42.

بَيْد أنَّ الاتّفاق سمَحَ بِلامركزيّةٍ إداريَّةٍ واسِعةٍ لنقل خدمات الدَّولة إلى المواطنين في أماكن وُجودِهم، **فنَصَّ صراحةً على اعتماد اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة**[1] على مستوى الوحدات الإداريّة الصّغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلسٍ لكلّ قضاءٍ يَرأسُه القائم مقام تأميناً للمشاركة المحلّيّة، وعلى توسيع صلاحيّات المحافِظين والقائم مقامين، وإعادة النَّظر في التّقسيم الإداريّ بشكلٍ يُؤمِّن الانصهار الوطنيّ، وبذلك يرفض اتّفاق الطّائف كلّ أشكال اللّامركزيّة السّياسيّة والأمنيّة والإنمائيّة وطُروحات الفِدراليّة والكونفِدراليّة ونظام الكنتونات وما شابهَها.

مع هذه الخطوة، لم يعُد التَّطرُّق إلى اللّامركزيّة يثير الخوف من أن يتلازم تطبيقها إلى انعزال المجموعات اللّبنانيّة، وزيادة الشَّرخ بينها، وبالتَّالي من أن تُبعِدَنا عن مبادئ التَّعايش والانصهار الوطنيّ الّتي ينصّ عليها الدّستور. لقد أصبحت اللّامركزيّة مَعبَراً نحو التَّنمية وتطوير الحياة الاقتصاديّة والسّياحيّة والزّراعيّة وغيرها وتنمية المجتمع ونشر التَّوعية الاجتماعيّة.

وفي ضَوء ذلك، ينبغي قراءة مقرَّرات الطّائف الّتي تبدو أقرب إلى إعلان مبادئ عامّةٍ منه إلى تقديم حلولٍ ورسم سياساتٍ لبلوغ الأهداف المنشودة، «ففي الواقع لم

(1) يتبين بأنّ وثيقة الوفاق الوطنيّ وضعَت أسُساً واضحةً حول شكل اللّامركزيّة المطلوبة، بحيث اعتمدَتْ نظاماً مختلطاً يرتكز على اللّاحصريّة واللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة، وقد تمّت تسمية هذا النّظام في وثيقة الوفاق الوطنيّ بعنوان: «اللّامركزيّة الإداريّة»، وإن ذلك يؤدِّي إلى رسم شكل وهيكليّة الدَّولة الإداريّ لاعتماده في الإصلاح العائد لإعادة تنظيم مرافق الدَّولة على الصَّعيد الإداريّ اللّامركزيّ، وبالتالي: المركزيّ نسبةً لارتباطهما ببعضهما. (الديار، مقالٌ بعنوان: **الدّراسة الّتي أعدَّها ميشال المرّ خلال تولِّيه الدّاخليّة والمتعلّقة باللّامركزيّة الإداريّة**، تاريخ 2009/11/25، المصدر: المركز الاستشاريّ للدّراسات والتّوثيق).

تخرج وثيقة الوفاق الوطنيّ في معالجتها للشَّأن الإداريّ عن المبادئ الّتي تحفظ وحدة أراضي لبنان في كيانٍ مُوَحَّدٍ وغير مجزَّأ وفي ظلّ مركزيّةٍ سياسيّةٍ قويّةٍ، وقد أكَّدَت الوثيقة في كلّ مناسبةٍ، وحدةَ لبنان أرضاً ومؤسَّساتٍ، ورفَضت كلّ شكلٍ من أشكال التّنظيم السّياسيّ القائم على اللّامركزيّة السّياسيّة (المسمَّاة فِدراليّةً)»[1]. **وبالتّالي، فإنَّ ما جاء في اتّفاق الطّائف من رفضٍ لأيِّ شكلٍ من أشكال التَّقسيم يعكس استدراكها خطورة الموضوع، وقد لاحَظْنا أنَّ هذا ما عانى منه العراق، ولا يزال حتَّى اليوم، تلُفُّهُ حالة القلق من الفِدراليّة وتَوابِعِها من تقسيمٍ وتفتيتٍ.**

كذلك، حرصَت الوثيقة على إزالة كلّ التباسٍ أو تفسيرٍ لمضمون اللّامركزيّة ومداها بوصفها بِـ «اللّامركزيّة الإداريّة»، وورَد في بند الإصلاحات الأخرى أنّ الدَّولة اللّبنانيّة دولةٌ واحدةٌ موحَّدةٌ ذات سُلطةٍ مركزيّةٍ قويّةٍ، ثمَّ ورَد في البنود الأخرى تبيان مرتكزات النِّظام الإداريّ، ورسم إطاره وحدوده في خمسة بنود هي: 1- الدَّولة اللّبنانيّة **دولةٌ واحدةٌ موحَّدةٌ** ذات **سلطةٍ مركزيّةٍ قويّةٍ**. 2- توسيع صلاحيات المحافظين والقائم مقامين وتمثيل جميع إدارات الدَّولة في المناطق الإداريّة على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين. 3- إعادة النَّظر في التَّقسيم الإداريّ بما يؤمِّن الانصهار الوطنيّ وضمان الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشَّعب والمؤسَّسات. 4- اعتماد اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة على مستوى الوحدات الإداريّة الصّغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلسٍ لكلّ قضاءٍ يرأسُه القائم مقام، تأميناً للمشاركة المحلّيّة. 5- اعتماد خطّةٍ إنمائيّةٍ موحَّدةٍ شاملةٍ للبلاد قادرةٍ على تطوير المناطق اللّبنانيّة وتنميتها اقتصاديّاً واجتماعيّاً، وتعزيز موارد البلدات والاتّحادات البلديّة بالإمكانات

(1) د. طارق المجذوب، مرجع سابق، ص601.

الماليّة اللّازمة[1].

وبالتّالي، «يُمكِن جمع هذه البنود الإصلاحيّة المتعلّقة باللّامركزيّة الإداريّة في المرتكزات الثّلاثة التّالية: وحدة الدّولة الإداريّة والإنمائيّة، واللّاحصريّة الإداريّة في النَّشاط الإداريّ المركزيّ، واللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة، ويُمثّل المرتكزان الثّاني والثّالث الإطار التَّطبيقيّ للمرتكز الأوّل. وفيما يُعَدُّ المرتكَز الثّاني صورةً للتَّنظيم الإداريّ المركزيّ النِّسبيّ، يُعبِّر المرتكِز الثّالث عن نموذج الإدارة المحلّيّة في وجهها اللّامركزيّ»[2].

إذاً، يُعتبَر النَّقل جوهر النّظام اللّامركزيّ، «وبالتَّالي، فإنَّ سحب بعض الوظائف من السُّلطة المركزيّة وإحالتها إلى السُّلطة اللّامركزيّة لتُمارسها بالأصالة وفي الحدود الّتي يسمح بها القانون، يُبقي المركزيّة أساساً لترابط ووحدة الدَّولة، ويجعل اللّامركزيّة أحد فروع التَّنظيم الإداريّ تتأكَّد الحكومة من خلاله أنّ وحدة الدولة وقوانينها وخططها العامّة مُتحقِّقة. وبالتَّالي، فإنَّ العلاقة بين الحكومة والأجهِزة اللّامركزيّة ليست أبداً علاقة رئيسٍ بمرؤوسٍ، بل علاقة رَقابةٍ عامّةٍ ضمن حدود القانون»[3].

(1) لقد جاء اتّفاق الطّائف بعِدّة إصلاحاتٍ، ولكنّ هناك أوجُه قصور يمكن تمثيل أبرزها في: - عدم تبيان الأبعاد الّتي توخَّاها المشروع في الطّائف؛ - عدم دراسة البنود وإظهارها ككلّ متكامل؛ - عدم ربط البنود بعمليّة الإصلاح الإداريّ وكذلك المشروع ككلّ؛ - عدم تبيان مستلزمات الحياة والحركة النّابضة والاستمراريّة للوحدات المحلّيّة، خاصّةً كيفية تعزيز مواردهما الماليّة، في إطار خطّةٍ إنمائيّةٍ موَحَّدةٍ، تُشكّل خطّة التّنمية المحلّيّة الّتي تعدّها هذه المجالس جزءاً لا يتجزّأ منها.

(2) د. طارق المجذوب، مرجع سابق، ص602.

(3) د. رندة أنطون، **ملاحظات على توصيف مشروع تطبيق اللّامركزيّة الإداريّة**، مقالٌ منشورٌ في كتاب «نحو رؤيةٍ شموليّةٍ لتطبيق اللّامركزيّة الإداريّة المحلّيّة» (دراسةٌ وحلقة نقاش)، الطّبعة الأولى، المركز الاستشاريّ للدّراسات والتوثيق، بيروت، 1999، ص404.

انطلاقاً من البنود الواردة في اتّفاق الطَّائف الَّتي شدَّدت على ضرورة المحافظة على وحدة الدَّولة وتعزيز الحكم المركزيّ، فإنَّه لا بدّ من رفض أيّ شكلٍ من أشكال اللّامركزيّة يُساهِم في إضعاف الوحدة الوطنيّة، فَـــ «**اللّامركزيّة الأمنيّة مرفوضةٌ لأنَّها تتعارض مع أبسط مقوّمات الدَّولة الموحَّدة (وحدة الجيش وقوى الأمن)**».

ويرى الدّكتور **زهير شكر** أنَّ اللّامركزيّة الإنمائيّة هي على تَناقُضٍ تامٍّ مع مفهوم التَّخطيط الإنمائيِّ المركزيِّ في الدَّولة الموحَّدة؛ لأنَّها تؤدِّي إلى تكريسِ التَّعدُّديّة الاجتماعيّة والسِّياسيّة والتَّفاوت الاجتماعيّ والاقتصاديّ بين المناطق اللّبنانية، كما أنَّها تُعيق عمليّة الاندماج الوطنيّ السَّليم الّذي يرتكز إلى تخطيطٍ مركزيٍّ شاملٍ يهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعيّة. أمَّا إذا كان المقصود باللّامركزيّة الإنمائيّة مشاركة الهيئات الإداريّة اللّامركزيّة في وضع الخطّة المركزيّة وفي الإشراف على تنفيذها، فهذا أمرٌ مُستحسَنٌ ومطلوبٌ»[1].

ونحن نعتقد أنّ اللّامركزيّة الإنمائيّة تتطلَّب التَّوافق والموازنة بين المركزيّة واللّامركزيّة في الفعل والتَّخطيط والموازنة لإعادة توزيع السّكّان الجغرافيّ والثَّروات والاستثمارات بالشَّكل الّذي يضمن تحقيق التَّنمية الاقتصاديّة الاجتماعيّة المتوازنة.

وبِغَضِّ النَّظر، عمّا تضمَّنه اتّفاق الطّائف من اعتماد اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة، فإنّ أغلبَ الدُّول في العالم تعتمِد اليوم نوعاً من اللّامركزيّة، وهذه اللّامركزيّة إمّا أنَّها تأخذ الصِّيغة الفِدراليّة، حَيثُ تستمدُّ الهيئات اللّامركزيّة في المناطق صلاحيّاتها من

(1) د. زهير شكر، **الوسيط في القانون الدّستوريّ (نشأة ومسار النّظام السّياسيّ والدّستوريّ- المؤسسات الدستوريّة)**، المجلّد الثّاني، الناشر المؤلّف، 2006، ص1157-1158.

دستور الدَّولة، وتنطوي هذه الصَّلاحيّات على جوانبَ تشريعيّةٍ وقضائيّةٍ وإداريّةٍ، وإمّا تكـون لامركزيّةً إداريّةً تُحدِّد القـوانينُ العاديّـةُ في الدَّولـة قواعِـدَ إنشـاء هيئاتهـا اللّامركزيّـة ومـدى صـلاحيّات هـذه الهيئـات. والهيئـات اللّامركزيّـة في جميـع الصِّـيَغ الّتـي تتَّخـذها الأنظمـة اللّامركزيّة تكون مُنتخَبةً من الشَّـعب وبـذلك تكـون لهـا بحسـب اللّغـة الحقوقيّـة شخصـيّةٌ معنويّةٌ عامّةٌ مستقلّةٌ عن الدَّولة.

وبالعودة إلى النَّشـأة التّاريخيّـة لنظـام اللّامركزيّـة، «نـرى أنّ هـذا النّظـام ارتـبط بفكـرة الدِّيمقراطيّة الّتي تفترض انتخاب الهيئات المحلّيّة المُولَجـة إدارة الوحـدات المحلِّيّـة، مـن قِبَـل النَّـاخِبين في هـذه الوحـدات، وتسـتبعِد فكـرة تعيـين أعضـاء مـن قِبَـل السُّـلطة المركزيّـة. والانتخاباتُ من ناحيةٍ ثانيةٍ، تُعتبَر الضَّمان لاستقلالِ الهيئاتِ المحلِّيّة اللّامركزيّة عـن السُّـلطة المركزيّة، فهذا الاستقلالُ لا يُمكِنُ تحقيقُه بصورةٍ فاعلـةٍ إلَّا إذا اعتُمِـدَت الانتخابـات كقاعـدةٍ لاختيار المجالس، وطرحت جانباً فكرة تعيين السُّلطة المركزية لأعضاء الهيئات اللّامركزيّـة، لأنّ السّلطة المركزيّة ستنجح، إذا مـا تـمَّ تعيـين أعضـاء المجـالس المحلِّيّـة بواسـطتها، بالتَّـدخُّل في شؤون المجالس والتّأثير في أعضائها، وإن بصورةٍ غير مباشرةٍ، فالعضو المعـيَّن يبقـى مـن حيـث الواقع مُرتهَناً لإدارة السّلطة الّتي عيَّنته، ولن يتمتَّع بإرادةٍ حـرّةٍ في مُبـاشَرة أعمالـه، وسـتفقِد مؤسَّسة اللّامركزيّة بالتَّالي، غاية وجودها، بل جوهر وجودها، بفقدانها الحرِّيّة والاستقلال»[1].

وبالرَّغم مـن هـذا الـتَّرابط والتَّعـايش بـين اللّامركزيّـة والدِّيمقراطيّـة، فـإنَّ البنـود الإصلاحيّة في الاتّفاق، ولا سيّما اللّامركزيّة الإداريّة، لم تأخذ طريقهـا نحـو التَّطبيـق في

(1) د. عصام سليمان، مقالٌ بعنـوان: **اللّامركزيّـة الإداريّـة والإنمـاء المتـوازن**، مقـال منشـور عـلى الموقـع الإلكتروني: https://www.lebarmy.gov.lb، تاريخ الزيارة: 2018/7/6.

لبنان، وبقيت حِبراً على وَرقٍ وَموضِعَ جدَلٍ وأخذٍ ورَدٍّ، بدلاً من أن يُنبَأ باعتمادِهـا وإقرارِهـا سريعاً، في حين أنَّها في العراق قطعَتْ أشواطاً كبيرةً في التَّطبيق العمليّ.

والآن، وبعد أن عرضنا التَّطوّر التّاريخيّ الّذي مرَّ به نظام اللّامركزيّة الإداريّة، قبل اتِّفـاق الطَّائف وبعدَه، سـوف نعـالج في المطلـب الثّـاني صـلاحيّات الهيئـات اللّامركزيّـة (البلـديّات) وأساليب الرَّقابة على عملها ووسائل تطويرها من أجل الوصـول إلى تطبيـق لامركزيّـةٍ إداريّـةٍ موسَّعةٍ ضمن أُطُرٍ رقابيّةٍ منظّمةٍ وقانونيّةٍ.

المطلب الثَّاني

صلاحيّات الهيئات اللّامركزيّة وأساليب الرَّقابة عليها

«تختلف الدُّول في القالب القانونيّ الّذي تُعطيه اللّامركزيّة، فمنهم مَن يجعل البلديّة قالباً لها، ومنهم مَن يَعتمِد المحافظةَ والبلديةَ، ومنهم مَن يجعلها عـلى مراتِـبَ متعـدِّدةٍ، ذلـك أنّ التَّقسيمات الإداريّة في كلّ دولةٍ لا تحكمها قواعـدُ جامعـةٌ، وإنَّمـا تتـأثَّر في وجودهـا بعوامِـلَ عديدةٍ، تاريخيّةٍ وسياسيّةٍ واجتماعيّةٍ وجغرافيّةٍ وإنمائيّةٍ»[1].

ويرى الدّكتور **محمّد المجذوب** بأنّ مسألة تحديد التَّقسـيمات تنطـوي عـلى عـدَّة مشاكل، منها: «مشكلة تحديد الوحَدات الإداريّة الّتي تتكوّن منهـا الدَّولـة، ومشـكلة تحديد مستويات هذه الوحدات (هل تتكوَّن هذه المستويات من مستوىً واحدٍ، مثل البلديّات أو الكومونات في يوغسلافيا، أم من عدَّة مستوياتٍ كما في مصر وبريطانيا؟)، ومشكلة تحديد الوضع الأنسَب للعلاقات بين الوحـدات، أي: هـل يكـون ذلـك أفقيـاً

(1) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص424.

(مساواة بين الوحدات)، أم هرميّاً (خضوع الوحدة الدّنيا للوحدة العليا)؟»[1].

أمَّا النّظام اللّامركزيّ في لبنان، فيتكوّن من:

أولاً: نظام الإدارة اللّامركزيّة الإقليميّة (البلديّات): المجلس البلديّ (رئيساً ومجلساً). (تتكوَّن البلديّات من هيئة صنع القرار ممثّلةً في المجلس البلديّ، وسلطةٍ تنفيذيّةٍ تتمثَّل في رئيس المجلس البلديّ، وكِلاهما يُنتخَب لولايةٍ مدّتها ستّ سنوات، ووفقاً للمرسوم الاشتراعيّ رقم 118 الصّادر سنة 1977، فإنَّ بلديّة بيروت هي الاستثناء الوحيد، حيث يتمّ انتخاب ستّة عشر من أعضائها، في حين تُعيِّن الحكومة الثّمانية المتبقِّين)[2].

ثانياً: نظام الإدارة المركزيّة غير المحصورة (المحافظون وقائمو المقام): مجلس المحافظة (رئيساً ومجلساً)، ممثّل السّلطة المركزيّة وهو المحافظ.

ولكن فعليّاً تقوم الإدارة اللّامركزيّة في لبنان على مستوىً واحدٍ هو البلدية، «فالبلديّة هي الخليّة الاجتماعيّة الأساسيّة في البلاد، في حين أنّ التَّقسيمات الإداريّة الأخرى، كالمحافظات والأقضيّة، هي تقسيماتٌ مجرَّدةٌ ترتبط بجهاز الدَّولة المركزيّ، ولا تعكس واقعاً اجتماعيّاً معيَّناً كما هي البلديّات»[3].

---

(1) د. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص62. (يُعتبَر الدّكتور محمّد المجذوب أنّ قيام هذه المشكلات يعود إلى تعدُّد العوامل المؤثّرة وتداخلها، فهناك عوامل معيّنةٌ تؤثّر في مسألة عدد الوحدات الإداريّة، منها: عدد السّكّان والأوضاع الجغرافيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة. وهناك عوامل أخرى تؤثّر في مسألة عدد مستويات الوحدات الإداريّة، وفي نوع العلاقات الّتي تربط فيما بينها، وفي مدى الاختصاصات الّتي تمارسها، ويأتي نوع النّظام السّياسيّ للدّولة في طليعة هذه العوامل.

(2) د. منى حرب ود. سامي عطا اللـه، مرجع سابق، ص194.

(3) د. أنطوان مسرّة، **اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان (الإشكاليّة والتّطبيق)**، المركز اللّبنانيّ للدّراسات، بيروت، 1996، ص80.

وليست الغاية من هذا البحث دراسة قانون البلديّات بتفصيلاته، بِقَدر ما هـي التّعـرُّف إلى الأجهزة الّتي تتولّى الإدارة المحلّيّة، وسبل إنشائها وصلاحيّاتها وعلاقاتها بالسّلطة المركزيّـة، لكي نتبيَّن القَدْر الّذي يحقِّقه النّظام الإداريّ في لبنان من تنظيمٍ لامركزيٍّ على الصَّعيد المحلّيّ.

الفرع الأوّل

دور الهيئات اللّامركزيّة في النّظام الإداريّ اللّبنانيّ الحاليّ

«تُعتبَر البلديّات المظهرَ الوحيدَ المعبّر عن اللّامركزيّة الإقليميّـة في لبنـان، وبعبـارة أخـرى: تقتصِر اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان على البلديّات، في حين أنّ ثمَّة تشريعاتٍ أخرى لم تكتـفِ في مجال الإدارة المحلِّيّة على المظهر المـذكور، فنصَّـت عـلى إعطـاء المحافظـاتِ والمـدن والقـرى الشَّخصيّة المعنويّة والاستقلال الماليّ والإداريّ»[1].

أولاً: المعالجة التشريعية للنّظام الإداريّ اللّبنانيّ

« عرَفَ لبنان **سبعة قوانين بلديّة**[2] منذ القانون العثمانيّ بتاريخ 1877/5/18،

(1) د. حسن الحلبي، مرجع سابق، ص67.

(2) وهنا نرى أنّه من المفيد تعداد قوانين البلـديّات في لبنـان إلى أن تـمَّ الاسـتقرار عـلى القـانون الأخـير الصّادر بالمرسوم رقم 118 تاريخ 30 حزيران 1977.

1- قانون البلديّات العثمانيّ الصّادر في 18 أيّار 1877.

2- قانون البلديّات الصّادر عن المفوّض السّامي الفرنسيّ بالقرار رقم 1208 في 12 أيّار 1922، والقـرار رقـم 2671 في 30 تمّوز 1924 المتعلّق ببلديّة بيروت.

3- قانون البلديّات الصّادر بالمرسوم الاشتراعيّ رقم 5 في 31 تشرين الأوّل 1952.

لغاية القانون البلديّ رقم 118 الموضوع بتاريخ 1977/6/30، ولا يزال القـانون المـذكور أخـيراً ساري المفعول إلى يومنا هذا رغم ما يَعترِيه من شوائب، خاصّةً في بعـض النّصـوص القانونيّـة القديمة المستوحاة في معظمها من القوانين البلديّة الموضـوعة خـلال فـترة الانتـداب الفـرنسيّ تحت رقم 1208 بتاريخ 1922/3/12»[1].

وتُعتبَر البلديّة أحـد أوجُـه اللّامركزيّـة الإداريّـة الّتـي اعتُمِـدَتْ في لبنـان لتلبيـة حاجـات المواطنين القاطنين «ضمن الإقليم الجغرافيّ المحدَّد لها»[2]، وتقديم الخدمات بالسّرعـة اللّازمـة والكفـاءة والفاعليّـة[3]، عـلى أنّ البلديّـة هـي إدارةٌ محلّيّـةٌ تقـوم ضـمن نطاقهـا بممارسـة الصَّلاحيّات الّتي يُخوِّلها إيّاها القانون. والقرية في مفهوم القانون، أي وفقاً لما جـاء في قـانون البلديّات هي أصغر وحدةٍ في التّقسيم الإداريّ، وهي هيئةٌ إقليميّةٌ تقوم في حدودها سلطاتٌ إداريّةٌ مؤهَّلةٌ لممارسة صلاحيّاتٍ معيَّنةٍ منحَها إيّاها القانون.

4- قانون البلديّات الصّادر بالمرسوم الاشتراعيّ رقم 5 في 10 كانون الأوّل 1954.
5- قانون البلديّات رقم 29 في 29 أيّار 1963.
6- قانون البلديّات الصّادر بتاريخ 27 تشرين الثّاني 1947.
7- قانون البلديّات الصّادر بالمرسوم الاشتراعيّ 118 بتاريخ 30 حزيران 1977.

(1) د. نهى الغصينيّ أبو عجرم، **اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان، كلمةٌ ألقتها في مؤتمر اللّامركزيّـة الإداريّـة: إشكالياتٌ ومفاهيم**، مؤتمر عُقِد في فندق السّفير في 30 حزيران 2010، إصدار منتدى الفكر التقـدّميّ، الطّبعة الأولى، بيروت، 2011، ص122.

(2) لا يتعلّق النّطاق البلديّ بقيود السِّجل العقاريّ، فقد ذهبت المادّة (6) من قـانون البلـديّات الحـاليّ إلى أنَّ تحديد النّطاق البلديّ هو تدبيرٌ إداريٌّ لا علاقة له بقيود السِّجِلّ العقاريّ.

(3) د. رجاء الشّريف، مقالٌ بعنوان «**الرّقابة الماليّة من موازنة البلديّة إلى قطع حسابها**»، مجلّة الحقوق والعلوم السّياسيّة، العدد السّادس عشر، منشورات الجامعة اللّبنانيّة، بيروت، 2017، ص337.

وبالتَّالي، فهي إدارةٌ محلّيّةٌ تتمتَّع بالشَّخصيّة المعنويّة والاستقلال الإداريّ والماليّ، ويحقّ لها أن تستملك وتشتري، وتقبل الهبات، وتبيع، وتنشئ العقود وتتقاضى أمام المحاكم. والبلدية تُعتبَر سُلطةً إداريّةً مُنتخَبةً، وهي الّتي تدير مصالح البلدة العامّة، وتخضع عند قيامها بصلاحيّاتها لمراقبةٍ إداريّةٍ تُعرَف بالوصاية الإداريّة. إنّ هذا التَّعريف ينطبق على التَّعريف الحاليّ للبلديّات بموجب القانون الصّادر بالمرسوم الاشتراعيّ رقم 118 تاريخ 1977/6/30، حيث أقرَّت المادَّة الأولى للبلديّة بالشَّخصيّة المعنويّة، فنصَّتْ على أنْ «تتمتَّع البلدة بالشّخصيّة المعنويّة والاستقلال الماليّ والإداريّ في نطاق هذا القانون»، وَ«الشَّخصيّة المعنويّة كما سبق وأشَرْنا هي الأهليّة والقدرة على اكتساب الحقوق وتحمُّل الموجبات، فيكون للبلدية إذاً كافّة الحقوق ويترتَّب عليها كافّة الالتزامات الّتي تنشأ نتيجة تمتُّعها بالشَّخصيّة المعنويّة المستقلّة عن شخصيّة الدَّولة، فيكون للبلديّة الحقّ في أن تستملك وتشتري وتبيع وتقبل الهبات وتُنشِئ العقود وتتقاضى أمام المحاكم، والجدير بالذِّكر أنّ الاعتراف بالشَّخصيّة المعنويّة هو للبلدية ذاتها، أي للوحدة الإقليميّة وليس للمجلس البلديّ فيها»[1].

وإذا كان القانون اللّبنانيّ، قد منحَ البلديّة الشَّخصيّة المعنويّة، أُسوةً بالقانون الفرنسيّ، «فما ذلك إلاّ إقرارٌ منه بواقعٍ اجتماعيٍّ تاريخيٍّ، فالمجموعة المحلِّيّة الّتي تُجسِّدها البلديّة تُعتبَر في الواقع حقيقةً اجتماعيّةً مميّزةً، فهي ليست من صنع خيال المُشترِع، وهو لم ينشِئْها، وإنّما يمكن القول بأنّه أعلنَها، أي كرَّسَها كحقيقةٍ موجودةٍ ومتماسكةٍ يتضامن أفرادها قبل أيّة مجموعةٍ أخرى، ومتميّزة عن سائر المجتمعات

(1) المادّة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30.

والتّجمّعات المحلّيّة»[1].

ولعلَّ ما يقتضي التَّوقُّف عنده هنا، «يتَّصل بالمقوِّمات الأساسيّة الّتي تقوم عليها البلديّات وتُفسِّر وجودها، فقيام نظام الإدارة المحلّيّة يرتبط في الأساس بوجود المصلحة المحلّيّة الخاصّة بذلك الجزء من السُّكّان الّذين يعيشون في إطارٍ جغرافيٍّ وسكّانيٍّ حدَّده القانون وبيّن معالمه، وتتجلّى تلك الإدارة في الاحتياجات العامّة لجميع السّكّان الموجودين على أرض الوطن»[2].

ويتجلَّى دور البلديّات في كلّ بلدةٍ مسؤولةٍ عنها، «فهي تحمل اسم كلِّ بلدةٍ؛ لأنّها تُعنى بشؤونها وذلك بصفتها سُلطةً إداريّةً مُنتخَبةً، لها موظَّفوها وموازنتها دون أن يكون لها الحقّ بالعمل خارج نطاقها البلديّ، فهي تستوفي رسومها فقط من بلدتها أو من المكلَّفين التّابعين لتلك البلديّة على نحو ما نصَّت عليه المادّة 136 من قانون البلديّات، كما تتمتّع أجهزة البلديّة بصلاحيّات السُّلطة العامّة، فتقوم بتمثيل مصالح البلدة، ويُمكِنُها كذلك اتّخاذ مقرّراتٍ لها الصِّفة التَّنفيذيّة في نطاقها، أُسوةً بالأعمال الإداريّة التي تتَّخِذها الإدارات العامّة»[3].

لذلك، فإنّ البلديّة تتمتع بالخصوصيّة؛ لأنَّها هيئةٌ منتخَبةٌ قائمةٌ بذاتها أرضاً وشعباً ولها استقلاليّةٌ ماليّةٌ وبنيةٌ إداريّةٌ خاصّةٌ لها تُمكِّنها من اتّخاذ المقرَّرات اللّازمة للقيام

(1) د. يوسف سعد الله الخوري، **القانون الإداريّ العامّ (تنظيمٌ إداريٌّ، أعمالٌ وعقودٌ إداريّة)**، الجزء الأوّل، طبعةٌ ثانية، بدون دار نشر، 1998، ص64.

(2) د. حسن الحلبي، مرجع سابق، ص68.

(3) المحامي أنطوان سعد كرم، **الرّقابة الإداريّة والقضائيّة على البلديّات في ضوء القانون والاجتهاد والفقه**، منشورات صادر الحقوقيّة، 2006، ص71.

بمهامّها، والسُّؤال الّذي يُطرَح هنا: كيف تنشأ البلديّة؟ وكيف تتَّخِذ قراراتها؟ وما الهيئات الرّقابيّة الّتي تمارس رقابتها على قرارات البلديّة؟

أمَّا عن نشأة البلديَّة، فَـ«تنشأ البلديّة[1] في الأماكن الجامعة الّتي يزيد عدد أهاليها المقيَّدين في سجِلّات الأحوال الشَّخصيّة على ثلاثمئة[2] إذا كانت وارداتها الذَّاتيّة السَّنويّة تُقدَّر بما يزيد على عشرة آلاف ليرة[3]، وذلك بقرارٍ من وزير الدّاخليّة الّذي يُحدَّد بقرار الإنشاء اسم البلديّة ومركزها ونطاقها. أمّا جهاز البلديّة، فيتألَّف من سلطةٍ تقريريّةٍ وسُلطةٍ تنفيذيّةٍ، يتولَّى السّلطة التّقريريّة المجلس البلديّ ويتولَّى السّلطة التّنفيذيّة رئيس المجلس البلديّ، وفي بلديّة بيروت يتولّاها المحافظ»[4].

«ويُحدَّد نطاقها وعدد أعضائها بقرارٍ من وزير الدّاخليّة بناءً على اقتراح المحافظ، وتُضَمّ وتُسلَخ بمرسومٍ»[5]. وعليه، جاء في أحد القرارات الصّادرة عن مجلس شُورى

(1) نصَّت المادّة (2) من قانون البلديّات الحاليّ: «تنشأ بلديّةٌ في كلّ مدينة وفي كلّ قرية أو مجموعة من القرى الوارد ذكرها في الجدول رقم (1) المُلحَق بالمرسوم الاشتراعيّ رقم (11) بتاريخ 1954/12/29 وتعديلاته».

ويرى الباحث أنّ القانون الحاليّ فَعَل حسناً بذلك إذ إنّه أعاد تلك الشّروط الّتي كان قد ألغاها قانون البلديّات الملغى رقم 63/29 لسنة 1963، والّتي كان من شأن إلغائها تحقيق زيادة في عدد البلديّات الصّغيرة الّتي تعجز عن توفير الموارد الماليّة اللّازمة لأداء مهامّها، بحيث تشكّل عبئاً على الدولة.

(2) ويرى الباحث أنّ هذا الشّرط يجب أن يُعدّل بحيث يكون العدد 3000 نسمة مثلاً.

(3) ويرى الباحث أنّ هذا الشّرط يحتاج إلى تعديلٍ للحدّ من إنشاء البلديّات الّتي لا طائل من وجودها، ويقترح أن يُحدَّد المبلغ بِـ 50 مليون ليرة لبنانيّة على الأقلّ.

(4) د. محي الدين القيسي، مرجع سابق، ص58-59.

(5) شورى لبنان، 5 تشرين الأول 1965، (طنّوس ورشيد/الدّولة)، المجموعة الإداريّة، 1965، ص48.

الدَّولة أنّ «تحديد المحافظات والأقضية والمدن والقرى إنّما يتمّ بمُوجب نصٍّ تشريعيٍّ، في حين أنّ إنشاء البلديّات وتحديد نطاقها الإداريّ يتمّ بموجب قرارٍ صادرٍ عن وزير الدّاخليّة والبلديّات»[1]، كما جاء في أحد القرارات بأنّ «تعديل نطاق البلديّة يدخل في صلاحيّة وزارة الدّاخليّة والبلديّات عملاً بمبدأ الموازاة في الصَّلاحيّات»[2].

«إذا طلبت الأكثريّة المطلقة للنَّاخبين المقيَّدين في قرية من القرى الّتي تؤلِّف بلديّةً موحّدةً سلخ قريتهم عن البلديّة الموحَّدة لتأليف بلديةٍ مستقلّةٍ، فيحقّ للحكومة أن تُقرِّر ذلك بمرسومٍ»[3]، ويقضي «بإبطال القرار الإداريّ الّذي سلخَ جزءاً من بلديّةٍ وما ضمَّه إلى بلديّةٍ مُحدَثةٍ إذا كانت شروط السَّلخ غير متوفّرة، وكان لا يوجد ما يُبرِّره في الواقع والقانون»[4].

فالبلديّة إذاً «إدارةٌ محلّيّةٌ تسعى إلى تحقيق التّنمية المحلّيّة ضمن النّطاق المحلّيّ، وعملاً بقانون البلديّات الصَّادر بموجب المرسوم الاشتراعيّ رقم 77/118 تاريخ 1977/6/30 وتعديلاته. تتألّف البلديّة[5] من سلطةٍ تقريريّةٍ هي المجلسُ البلديُّ،

---

(1) م. ش. د، قرار رقم 703 تاريخ 2015/7/15، (بلدية إدّه- قضاء البترون/الدولة - وزارة الدّاخليّة والبلديّات)، قرار منشور على الموقع الإلكترونيّ: legiliban.ul.edu.lb تاريخ الاطّلاع 15/ 4/ 2019.

(2) م. ش. د، قرار رقم 399 تاريخ 2007/3/29، م.ق.إ، (ألبير خليل الخليل والدّكتور عبد النّاصر فرّان ورفاقه/ الدّولة)، المجلّد الثّاني، العدد 23، 2011، ص922.

(3) شورى لبنان، 5 تشرين الأوّل 1965، (طنّوس ورشيد/الدّولة)، المجموعة الإداريّة، 1965، ص48.

(4) شورى لبنان، 20 تشرين الأوّل 1969، (بلديّة شوير/الدّولة)، المجموعة الإداريّة، 1969، ص66.

(5) نصّت المادّة (7) من قانون البلديّات الحاليّ: (يتألّف جهاز البلديّة من سلطةٍ تقريريّة وسلطة تنفيذيّة)، كما نصّت المادّة (8) منه على أن (يتولّى السّلطة التقريريّة المجلس البلديّ)، والسّلطة التّقريريّة هي التي تتداول وتقرر.

الّذي يُنتخَب بالاقتراع العامّ المباشَر، ومن سُلطةٍ تنفيذيّةٍ تتمثَّل برئيس البلديّة ونائبه المنتخَبَيْن من قِبَل المجلس البلديّ، فالمجلس البلديّ يمثِّل الأساس لوضع الخطط والتَّنمية، والإشراف على التّنفيذ»[1].

«ويُمثِّل المجلس البلديّ ورئيسه[2] تارةً الدَّولة وتارةً البلدة، فعندما يقوم المجلس البلديّ ورئيسه بعملٍ كممثّلٍ للدَّولة، فإنّ عمله يخضع للرَّقابة التّسلسليّة الّتي يمارسها القائم مقام، أو المحافظ، أو الوزير حسبما تكون أهمّيّة العمل. وعندما يقوم المجلس البلديّ أو رئيسه بعملٍ كممثِّلٍ للبلديّة، فإنّه يخضع للوصاية الإدارية التي يمارسها القائم مقام أو المحافظ أو الوزير، حسبَما تكون أهمّيّة العمل»[3].

وتَصدُر قرارات المجلس البلديّ في جلساتٍ يعقدها لهذه الغاية، «وذلك عن طريق التَّصويت بالاقتراع العلنيّ، ولكن قد يلجأ إلى طريق الاقتراع السّرّيّ إذا طلب ذلك الرّئيس أو أكثريّة الأعضاء الحاضرين. إنّ اختصاص المجلس البلديّ يشمل كلَّ عملٍ ذي طابعٍ أو منفعةٍ عامّةٍ في النّطاق البلديّ، ويتولَّى المجلس العديد من الصَّلاحيّات

(1) د. علي مراد، الباحث القانونيّ زهوان الصّدّيق، **دليل المواطن والبلديّة (شرح قانونيّ مبسّط للعمل البلديّ)**، منشوراتُ منظّمة «نحن»، 2018، ص8.

(2) نصَّت المادّة (67) من قانون البلديّات الحاليّ: (يتولّى السّلطة التّنفيذيّة في البلديّة رئيس المجلس البلديّ في بلديّة بيروت يتولّاها المحافظ...).

ويرى الباحث أنّه مهما يكن من الأسباب الّتي يمكن إرجاعها إلى الأوضاع الخاصّة ببلديّة بيروت، وإلى ضخامة المهامّ واتساع الأعمال الّتي تقوم بها، فإنَّ التّمييز الوارد في النّصّ أعلاه من شأنه أن يحدّ من استقلال بلديّة بيروت ويقلّل من حرّيّتها، وهما ركنان من أركان اللّامركزيّة، وأنّه من الحكمة إزالة هذا الاستثناء.

(3) د. جان باز، مرجع سابق، ص79.

الّتي نصَّ عليها الفصل الثّاني من قانون البلديّات من المادّة (74) حتّى المادّة (80)»[1].

وعليه «يُعتبَر المجلسُ المرجَع الصالحَ للتَّقرير بكلّ الأمور الّتي ليسَتْ من اختصاص سلطة أخرى مركزيّةً كانت أم محلّيّةً، وهو يضع ويجسِّد السِّياسة العامّة للإدارة المحلّيّة، وقد اعتمد المشرِّع اللّبنانيّ على مبدأ عامٍّ بأنّ «كلَّ عملٍ ذي طابع أو منفعةٍ في النّطاق البلديّ». لقد حدَّد القانون صلاحيّات المجلس البلديّ على سبيل المثال لا الحصر، ما يعني أنّ صلاحيّة المجلس البلديّ صلاحيّةٌ عامّةٌ شاملةٌ وواسعةٌ وغير محدَّدةٍ طالما أنّها تهدف إلى خدمة المنفعة العامّة في نطاق البلديّة»، والأهمّ أنّها «تخضع لمبدأ الشّرعيّة أُسوةً بأعمال الدَّولة لأنّها جزءٌ منها»[2].

أمّا الرَّكيزة الأساسيّة للعمل البلديّ، فهي الاهتمام بقضايا النّاس اليوميّة الحقوقيّة والمشروعة، وقد جاءَ في أحد القرارات الصَّادرة عن مجلس شورى الدَّولة «أنّ القرار الصّادر عن المحافظ بالتَّرخيص بتركيب بوّابة حديديَّة مُخالفٌ للقانون ولأحكام المادّة 135 من قانون البلديّات، لأنّه صادِرٌ عن مَرجَعٍ غير مختصٍّ، فالصَّلاحيّة تعود إلى رئيس البلديّة، وهذا يقتضي إبطال قرار المحافظ، كما أنّ التَّصريح بتشييد تصوينةٍ من الحديد صادِرٌ عن رئيس البلديّة وفقاً لأحكام القانون رقم 2004/646. وعليه، يقتضي

(1) الموادّ (74-80) من قانون البلديّات. (أبرز هذه الصّلاحيّات: 1- مجال الشّؤون الصّحّيّة: الاهتمام بالشّؤون الصّحّيّة العامّة والنّظافة 2- الموازنة البلديّة، بما في ذلك: أ-نقل وفتح الاعتمادات. ب- القروض على أشكالها لتحقيق مشاريع معيّنة أُنجِزَت دراستها. ج- تحديد معدّلات الرّسوم البلديّة في الحدود المعيّنة في القانون. د- دفتر الشّروط لصفقات اللّوازم والأشغال والخدمات. ه- قبول ورفض الهبات الموصى بها. و- تسمية الشّوارع في النّطاق البلديّ. ز- الأنظمة الخاصّة بموظّفي وأُجَراء البلديّة وتحديد سلسلة رتبهم ورواتبهم).

(2) د. علي مراد، الباحث القانونيّ زهوان الصّدّيق، مرجع سابق، ص12.

تطبيق قرار رئيس البلديّة، وله الحقّ بإزالة المخالفة، ولا يحقّ لمجلس الشّورى إلزام البلديّة بإزالة التَّعدّي؛ لأنّه لا يحقّ له الحلول محلّ الإدارة أو إعطاؤها الأوامر، وذلك استناداً إلى أحكام المادّة 91 من نظام مجلس الشّورى»[1].

وإلى جانب البلديّات، يوجد اتّحاد البلديّات[2]، وهو شكلٌ رسميٌّ من أشكال العلاقات الأفقيّة بين البلديّات، أُنشِئَ بموجب قانون البلديات ليُمارِس اختصاصاتٍ وصلاحيّاتٍ تصبّ جميعها في مساعدة أجهزة البلديّات في الميادين الهندسيّة والصِّحّيّة والإداريّة والماليّة، إضافةً إلى المشروعات العامّة ذات المنافع المشتركة بين البلديّات. «يتألّف اتّحاد البلدّيات من عددٍ من البلديّات، ويتمتّع بالشَّخصيّة المعنويّة والاستقلال الماليّ، وينشأ بمرسومٍ يُتَّخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير الدّاخليّة، وذلك بمُبادَرةٍ منه أو بناءً على طلبٍ من البلديّات، ويُحدَّد في مرسومِ إنشاءِ اتّحادِ البلديّات اسمُ هذا الاتّحاد ومركزُه، وتنتهي ولاية مجلس الاتّحاد بانتهاء ولاية المجالس البلديّة الّتي يتألّف منها. ويتألّف جهاز الاتّحاد من سلطةٍ تقريريّةٍ تُسمَّى: «مجلس الاتّحاد»، ومن سلطةٍ تنفيذيّةٍ يتولّاها رئيس مجلس الاتّحاد»[3].

«ويلتئم المجلس خلال مهلة أسبوعَيْن من تكوينه بناءً على دعوة القائم مقام أو

(1) م. ش. د، قرار رقم 259 تاريخ 2012/1/18، (د. جان باتيست الأسطا/ الدولة)، م. ق. إ، 2012، ص536.

(2) إنَّ اتّحاد البلديّات وتعاونها في تقديم الخدَمات المحلّيّة ليس أمراً مستحدَثاً أوجَدَه قانون البلديّات الحاليّ، فلقد نصّ قانون البلديّات لعام 1963 على إمكانيّة إنشاء نقابة تهتمّ بالبلديّات الّتي تقضي الحاجة بأن تتعاون في تحقيق مشروع ذي نفع عامّ، وإن كانت الأحكام السَّابقة تختلف عن الأحكام الحاليّة في بعض الأمور، فإنَّ الغاية هي واحدة في كِلا الحالتَيْن.

(3) المادّة (114)، (115)، (117) من المرسوم الاشتراعيّ رقم 118 تاريخ 1977/6/30.

المحافظ، وذلك لانتخاب الرَّئيس ونائب الرَّئيس، ولا يشترك المحافظ أو القائم مقام في هذه الانتخابات إن كان متولِّياً أعمال البلديّات، ويُقرِّر المجلس في الموضوعات التّالية، المشروعات العامّة ذات المنافع المشترَكة الّتي تستفيد منها جميع البلديّات الأعضاء أو بعضها، والتَّنسيق بين البلديات الأعضاء والبتّ في الخِلافات النَّاشئة بينها، وإدارة المشروعات الواقعة ضِمنَ نطاق بلديّات الاتّحاد، والَّتي لا تعود إدارتها إلى بلديّةٍ معيَّنةٍ، وإقرار موازنة الاتّحاد والّتي لا تعود إدارتها إلى بلديّةٍ معيّنةٍ، وإقرار موازنة الاتّحاد وحساباته ونظام ملاكات موظَّفي الاتّحاد، وإقرار الخطّة الإنمائيّة ضمن نطاق الاتّحاد وصَلاحِيَّاته»[1].

ثانياً: المعالجات الواجبة للنّظام الإداريّ اللّبنانيّ

يتبين ممَّا تقدَّم، بأنّ تفعيل دور البلديّات أمرٌ ضروريٌّ من أجل «اختراق حالة الجمود من خلال حاجات النّاس اليوميّة في التَّعليم والصّحّة، والمعاملات الإداريّة، وصيانة الطّرقات، ولجان الأحياء، والدّفاع عن أمنهم اليوميّ، ودون تسييس هذه الحقوق في التَّنافس بين النُّخَب»[2].

وقد **أخذَ لبنان بالأسلوب الفرنسيّ**، «الّذي يرى أنّ جميع الصَّلاحيّات الإداريّة المُوكَلة قانوناً وعُرفاً واجتهاداً إلى السّلطة الإداريّة هي مُوكَلةٌ حكماً إلى البلديّات، وأنّ تحديد اختصاصات هذه البلديات يكون بقواعِد عامّةٍ، وأنّ لها عموميّة الصَّلاحيّة،

(1) المادّة (126) من المرسوم الاشتراعيّ رقم 118 تاريخ 1977/6/30.

(2) د. روجيه نسناس، **نهوض لبنان: نحو رؤيةٍ اقتصاديّةٍ اجتماعيّةٍ**، الطّبعة الأولى، دار النّهار للنّشر، بيروت، 2007، ص84.

بحَيث لا تخرج عن اختصاصاتها إلّا القضايا، الَّتي حدَّدها القانون بوجه الحصر، وأوكلَ أمرَها إلى الدَّولة أو الحكومة المركزيّة. بمعنىً آخر، فإنَّ هذا النّظام بعد أن حصَرَ السُّلطة بالحكومة المركزيّة أوجَبَ أن يتمَّ ذلك بنصٍّ صريحٍ جدّاً، ويجب أن يُفسَّر تفسيراً ضيِّقاً، وجميع ما لم يأتِ المشرِّع على ذكره يجب أن يكون من اختصاص الهيئات البلديّة»[1].

«ولكن بالرَّغم من وجود هذه البلديّات، فإنَّها لم تُعطَ حتَّى الآن اهتماماً كبيراً من قِبَل الحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال، إذ لا بُدّ من وضع تشريعٍ جديدٍ يُنظِّم شروط إنشائها ويُعزِّز صلاحيّاتها ويُطوِّر أداءها، فالبلديّة هي الوحدة الرسميّة الأقرب إلى القاعدة الشّعبيّة، وهي جسر الاتصال بين الشَّعب والإدارة المركزيّة، وبإمكانها أن تؤدِّي دَوراً فاعلاً في عمليّات الإنماء إذا ما زُوِّدت بالتَّنظيم المطلوب والصَّلاحيّات الضَّروريّة والكفاءات المدرَّبة»[2].

بالمقابل، يرى البعض أنّ قانون البلديّات الحاليّ كافٍ وجيّدٌ، «وعبَّر بعضهم عن

(1) د. فؤاد السّعد، مقال بعنوان: **اللّامركزيّة والإدارة المحلّيّة**، مقالٌ غير منشور. ويمكن أن نستوحي هنا البعض من النّظام الفرنسيّ المعتمَد في هذا المجال، ففي القرى الّتي تتألف من 3500 نسمة كحدٍّ أقصى يمكن اعتماد النّظام الأكثريّ؛ لأنّ النّاس يجرون اختيارهم على أساس العامل الشّخصيّ، ويكون انتخاب الرّئيس ونائبه بالاقتراع المباشر من الشّعب، وفي القرى الّتي يزيد أهلها عن 3500 نسمة تعتمد القاعدة النّسبيّة على أساس اللّوائح الكاملة والمغلقة مع إعطاء الحرّيّة للنّاخب لترتيب أسماء المرشّحين في اللّائحة، وإعطاء اللّائحة الفائزة مع غيرها الأصوات الأخرى. يتيح هذا النّظام للأكثريّة أن تمارس السّلطة ضمن إطارٍ من الاستقرار في العمل البلديّ وللأقلّيّة سلطة المراقبة والمحاسبة.

(2) د. زهير شكر، مرجع سابق، ص1158.

اعتراضه في إقرار قانون لامركزيّةٍ إداريّةٍ جديد بحجّة أنّ الحاجة الأساسيّة تكمن في تطبيق القانون الحاليّ تطبيقاً صحيحاً، إذ إنّه يُعطي البلديّات العديد من الصَّلاحيّات، كما يتجاوب تجاوباً كاملاً مع المبادئ اللّامركزيّة، وتكمن العوائق الأساسيّة لعدم تطبيقٍ كاملٍ وصحيحٍ للقانون الحاليّ في عدم إدراك أعضاء المجالس البلديّة المُنتخَبة لصلاحيّاتها الكاملة، ولأنَّ تعثُّرَ عمل البلديّات يعود بشكل رئيس إلى عدّة عوامل، منها: الحروب الطّويلة، وتعدِّي السّلطات المركزيّة واللَّاحصريّة على استقلال السّلطات المحلّيّة اللّامركزيّة الإداريّة، وانتفاء دور السّلطة المركزيّة في إعطاء التَّوجيهات اللَّازمة والضَّروريّة لتدريب الإدارات المحلّيّة اللّامركزيّة وتعليمها القيام بواجبها النّظاميّ الّذي تفرضه القوانين المَرعيّ إجراؤها»[1].

كما نلاحظ أنّ لاتّحاد البلديّات دوراً أساسيّاً وفاعلاً من النَّاحية القانونيّة. أمَّا إذا عُدنا إلى أرض الواقع، فإنَّنا قلَّما نسمع بمشاريع تمّ تنفيذها تحت إشرافه، وكأنَّها اختصاصاتٌ فخريّةٌ أُعطِيَت له. ورَغمَ أنَّ المحافظات بأمسّ الحاجة إلى التَّعاون لتنفيذ الكثير من المشاريع من أجل الحفاظ على العيش المشترك والوحدة ضمن الدَّولة. ولعلّ السَّبب وراء تعثّرها يتعلَّق بالتَّنظيم والإمكانات، ونرى أنّه لا بدّ من إعادة درس موضوع الاتّحاد لتفعيل الدَّور وتأمين الموارد الماليّة اللَّازمة لها وتزويدها بالعناصر البشريّة المؤهَّلة ولتشجيع البلديّات على الانضواء في إطارها.

(1) مشروعُ نقاشٍ عامّ حول إصلاح اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان، مبادرة المساحة المشتركة، التّقرير النّهائيّ، سلسلة حوارات السّياسات- لبنان/4، ص21. (والبعض يعتبر أنّ السَّبب يعود إلى غياب الاحترافيّة والعمل الجدِّيّ في اجتماعات المجالس المحلّيّة وطغيان الحساسيّات والمصالح الشّخصيّة على الاعتبارات التّنمويّة، وجهل الأعضاء بالأصول النّظاميّة المفروضة على البلديّات لتدبير أمورها وممارسة استقلاليّتها بالطّرق السّليمة ولو بحدٍّ أدنى).

الفرع الثّاني

الوصاية الإداريّة على أعمال المجالس البلديّة

يستمدّ قانون ألبلديات في لبنان «مبادئُهُ الأساسيّةُ من التَّشريع الفرنسيّ. وبالرَّغم من أنّ قانون البلديّات الحاليّ الصَّادر بموجب المرسوم الاشتراعيّ رقم 118 تاريخ 39 حزيران 1977، قد طوَّر مجالات الرَّقابة وأدخلَ تعديلاتٍ ملحوظةً على قانون البلديّات السّابق رقم 29 لعام 1963 في هذا الشَّأن، إلَّا أنّ رقابة السلطة المركزيّة على البلديّات اللّبنانيّة ما زالت شديدةً على الرَّغم من أنّ المبدأ العامّ الّذي اعتمده القانون الحاليّ، يَعتبِر أنّ قرارات المجلس البلديّ نافذةٌ بحَدِّ ذاتها، وأنّ الاستثناء هو إخضاع البعض منها لتصديق سُلطة الرَّقابة الإداريّة»[1].

إذا كانت اللّامركزيّة مظهراً من مَظاهِر استقلال الهيئة المحلِّيّة عن السُّلطة المركزيّة، «فإنَّها لا تعني إطلاقاً الانفصال عن هذه الأخيرة، بل تبقى جزءاً لا يتجزَّأ منها وامتداداً لها. لذا، فإنَّ السُّلطة المحلِّيّة يجب أن تبقى خاضعةً لنوعٍ من الرَّقابة تُمارِسُه عليها السُّلطة المركزيّة[2] بواسطة أجهزَتِها في العاصمة أو بواسطة ممثِّليها في المناطق (محافظ –

(1) د. حسن محمّد عواضة، **الإدارة المحلّيّة وتطبيقاتها في الدّول العربيّة (دراسةٌ مقارَنة)**، الطّبعة الأولى، المؤسَّسة الجامعيّة للدّراسات والنّشر والتَّوزيع، 1983، ص50.

(2) إنَّ الواقع يثبت وجود الوصاية ووجود صورٍ عديدةٍ لها، أبرزها:

1- الرّقابة المسبقة والرّقابة المؤخّرة.

2- الرّقابة الدّاخليّة والرّقابة الخارجيّة.

3- الرّقابة المؤقّتة والرّقابة الدّائمة.

4- الرّقابة الإيجابيّة والرّقابة السّلبيّة.

5- الرّقابة على الأعمال والرّقابة على الأشخاص.

6- رقابةٌ ذاتيّةٌ أو تسلسليّةٌ أو إداريّةٌ أو ماليّةٌ أو قضائيّةٌ.

قائم مقام)، غير أنّه من الضَّروريّ تحقيقاً لسلامة الإدارة الذّاتيّة أن لا تكون هذه الرَّقابة صارمةً وضيِّقةً»[1].

ويتحقَّق بالتَّالي «ارتباط السُّلطة اللّامركزيّة بالسُّلطة المركزيّة عن طريق ما يُسمَّى بالوصاية الإداريّة»[2]، «الّتي تُمارِسُها السُّلطة المركزيّة على السُّلطات اللّامركزيّة من أجل حماية المصلحة العامّة واحترام القانون، وتكون الوصاية أو الرَّقابة الإداريّة من السّلطة المركزيّة على أشخاص الهيئات اللّامركزيّة ومقرَّراتهم»[3].

وبالرَّغم من أنّ اللّامركزيّة تُؤمِّن استقلالاً ذاتيّاً للجماعات المحلّيّة بإدارة نفسها بنفسها، إلاّ أنَّها تعيش في حضن السُّلطة المركزيّة، وعليه يجب فهم اللّامركزيّة على أنّها ليست تبَعيّةً وليست استقلالاً، «فهي ليسَت تبعيّةً بِكَون علاقة الوحدات والمجالس

(1) استبعد قانون البلديّات الحاليّ في لبنان لعام 1977 استعمال كلمة الوصاية، في معرض تطرّقه لموضوع الرّقابة على البلديّات، إذ استعمل فقط كلمة الرّقابة في حين أنّ القوانين السّابقة لعام 1977، وكذلك قوانين البلديّات في العديد من الدّول الأخرى والباحثين والمؤلّفين يفرّقون بين التَّسميتَين، فيستعملون كلمة الوصاية على رقابة وزارة الوصاية، وهي وزارة الدّاخليّة بدءاً بالوزير، ومروراً بالمحافظ، وانتهاءً بالقائم مقام. أمّا تسمية الرّقابة، فتُستعمَل فقط لأجهزة الرّقابة كمجلس الخدمة المدنيّة وديوان المحاسبة. ولعلّ السبب في استبعاد تسمية الوصاية في قانون البلديّات الحاليّ يعود إلى أنّ هذه الكلمة تستخدم في القانون المدنيّ للدلالة على العمل الّذي يمارسه الوصيّ على القاصر، وهذا الأمر لا نجده في العلاقة بين البلديّة ووزارة الدّاخليّة أو أجهزة الرّقابة الأخرى، ذلك أنّ البلديّة شخصٌ معنويٌّ مكتمل العناصر والمقوّمات لجهة الرّشد والاستقلال والحرّيّة وتحمّل المسؤوليّة وحقّ إدارة نفسه بنفسه. (صادر بين التّشريع والاجتهاد، البلديات، منشورات صادر الحقوقيّة، الطّبعة الأولى، بيروت، 2004، ص128)

(2) د. يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص106.

(3) د. فوزي حبيش، مرجع سابق، ص337.

المحلِّيّة بالسّلطة المركزيّة ليسَتْ علاقةً رئاسيّةً وليست علاقة خضوعٍ، وتالياً ليس للإدارة المركزيّة سلطةٌ تسلسليّةٌ على الإدارة المحلِّيّة اللّامركزيّة، وهي ليسَت استقلالاً بمعنى أنّ المجالس المحلِّيّة ليسَت سلطاتٍ سيّدةً، وهي لا تُحدِّد لنفسها مجال اختصاصها، بل يبقى هذا الأمر من اختصاص السُّلطة التّشريعيّة، فالتَّبعيّة والسّلطة التّسلسليّة يؤدّيان إلى إهدار مفهوم اللّامركزيّة، كما أنّ الاستقلال يؤدِّي إلى زعزعة وحدة الدَّولة الإداريّة والسّياسيّة الَّتي حرِصَ عليها اتّفاق الطّائف»[1].

ولا يُفوِّت مجلس شورى الدَّولة أيّ فرصةٍ في القرارات المتعلّقة بسلطة الوصاية لتوضيح العلاقة الّتي تحكم البلديّات بالسّلطة المركزيّة حتّى لو استطراداً، فهو يرى -أي مجلس شورى الدّولة- في قرارٍ صادرٍ عنه «أنّ البلديّات لا تُشكّل مَرافِقَ تسلسُليّةً هرميّةً بالنّسبة إلى سلطة الوصاية الّتي ليس لها أيّة سلطةٍ مباشرةٍ عليها إلَّا تلك المحدَّدة على وجه الحصر بالنَّصّ القانونيّ وتُمارِسُها بمقتضى أحكام القانون، فلا تتناول إلَّا الأمور والمسائل الّتي تمّ تحديدها استثناءً بموجب القانون الّذي يُحدِّد معالم تلك السّلطة، ولا يوليها أيّةَ سلطةٍ رئاسيّةٍ أو تسلسليّةٍ على البلديّة أو على الموظّفين فيها الّذين يتبعون مباشرةً لسلطة البلديّة الّتي ينتمون إليها، وإذا كانت السُّلطة التَّسلسليّة وهي -وفقاً للمبادئ العامّة- سُلطةٌ طبيعيّةٌ تُمارِس بِصُورةٍ عفويّةٍ، ولا تحتاج إلى نصٍّ قانونيٍّ صريحٍ يُقرِّرها، فإنّ سلطة الرّقابة أو الوصاية هي سلطةٌ قانونيّةٌ استثنائيّةٌ تُرَدّ على الأصل، فلا وصاية بدون نصٍّ قانونيٍّ، ولا يمكن افتراض وجودها ولا تنشأ إلَّا بنصٍّ صريحٍ يُقرِّرها، ولا تُمارَس خارج حدود النَّصّ، فهي سلطةٌ قانونيّةٌ استثنائيّةٌ

---

(1) صحيفة اللّواء، تاريخ 2010/7/21، مقالٌ بعنوان، **اللّامركزيّة الإداريّة: إشكاليّاتٌ ومفاهيمُ اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة: مجلس القضاء،** المركز الاستشاريّ للدّراسات والتّوثيق.

مقيَّدةٌ مشروطةٌ في حدودٍ يُعيِّنها القانون على وجه الحصر»[1].

«لذلك، فإنَّ قرارات المجلس البلديّ هي نافذةٌ بذاتها. أمَّا القرارات الّتي يجب أن تقترن بالمصادقة عليها من قِبَل سُلطة الوصاية، فهي محدَّدةٌ على سبيل الحصر بموجب نصٍّ خاصٍّ صريحٍ يفرض تصديقها من قِبَل سلطة الوصاية كي تصبحَ نافذةً»[2].

أولاً: صور الوصاية

أمّا بالنِّسبة إلى **صور الوصاية، فلها صورتان: وصايةٌ على الأشخاص، ووصايةٌ على الأعمال**، فمن حيث **الوصاية على أشخاص** الهيئات اللّامركزيّة، تحتفظ السّلطة المركزيّة عادةً بنوعٍ من السّلطة التّأديبيّة الّتي تتمثَّل بحقّها في توقيف أعضاء المجالس المحلّيّة أو عزلهم أو حلِّ هذه المجالس بكاملها. أمّا الوصاية على مقرَّرات المجلس البلديّ، فتتَّخذ ثلاثة أشكالٍ سنُوَضِّحها تباعاً في سياق شرحنا للرّقابة، هي: حقّ التّصديق، وحقّ التّوقيف والإلغاء، وحقّ الحلول.

كذلك، يُقصَد **بالوصاية على الأشخاص**، تلك الرّقابة الّتي تُمارَس على الّذين يتولّون أعمال البلديّة، أي رئيس وأعضاء المجلس البلديّ، فبموجب «السّلطة التّنظيميّة المعطاة لهم، تجعلهم في وضعٍ شبيهٍ لرئيس الدَّولة والوزراء، لجهة تمتّعهم بحقّ إصدار قراراتٍ تنظيميّةٍ لها قوّة القانون. وفي معرض ممارسة رئيس البلديّة لصلاحيّاته،

(1) م. ش. د، قرار رقم 112 تاريخ 2008/11/10، (مروان منصور/الدَّولة وبلديّة بيروت)، م. ق. إ، العدد 25، 2018، ص62.

(2) م. ش. د، قرار رقم 487 تاريخ 2009/6/15، (الشّركة اللّبنانيّة للتّحسينات العقاريّة ش. م. ل. /بلديّة قرنة شهوان)، م. ق. إ، العدد 24، 2016، ص379.

بوسعه اتّخاذ قراراتٍ نافذةٍ بذاتها»[1]، ونظراً لأهمّيّة هذا الدَّور، أجاز القانون «حلّ المجلس البلديّ إذا ارتكب مخالفاتٍ مهمّةً متكرِّرةً أدَّت إلى **إلحاق الضَّرر الأكيد لمصالح البلديّة**»[2]، كما يُعتبَر المجلس البلديّ منحلاً حكماً إذا فقَد نصف أعضائه على الأقل أو حُكِمَ بإبطال انتخابه. أمّا إذا تخلَّف عضو المجلس عن تلبية الدّعوة إلى الاجتماع أربع مرّات متتالية بدون عذرٍ مشروعٍ، فللمجلس البلديّ الحقّ أن يتَّخذ قراراً باعتباره مستقيلاً، على أن يخضع هذا القرار لموافقة وزير الدّاخليّة (م. 31-118). ومن جهةٍ ثانيةٍ، أعطى القانون وزير الدّاخليّة صلاحيّة فرض عقوبتَي التَّنبيه والتّأنيب بحقّ رئيس المجلس البلديّ، إذا أخلَّ بالواجبات الّتي تفرضها عليه القوانين والأنظمة»[3].

«ومسؤوليّة رئيس البلديّة تترتَّب عن خطئه المادّيّ والقانونيّ، إذ إنّ الغلط في

---

(1) د. طارق حمادة ود. رضوان جمّول ود. محسن صالح ود. وجيه زغيب والمهندسة مها لطف، **التّنظيم الإداريّ المحليّ القائم في لبنان**، مقالٌ منشورٌ في كتاب «نحو رؤية شموليّة لتطبيق اللّامركزيّة الإداريّة المحلّيّة»، الطّبعة الأولى، المركز الاستشاريّ للدّراسات والتّوثيق، بيروت، 1999، ص73.

(2) نصَّت المادّة (22) من المرسوم الاشتراعيّ 77/118 على أنّه يمكن حلّ المجلس البلديّ بمرسوم معلَّل يُتَّخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير الدّاخليّة (وزير البلديّات) إذا ارتكب مخالفةً مهمّةً متكرّرةً أدّت إلى إلحاق الضّرر الأكيد بمصالح البلديّة، كحرمان البلديّة من الرّسوم بسبب التّأخير في إعداد جداول التّكليف بالرّسوم البلديّة وإقرارها، أو ارتكاب مخالفاتٍ ماليّةً أو عقد جلساتٍ غير قانونيّةٍ أو إلحاق الضَّرر بأصحاب العلاقة بسبب التّأخير في إنجاز معاملاتهم. وتطبيقاً لهذه المادة صدَر بتاريخ 7 آذار 1994 المرسوم 4845 القاضي بحلّ مجلس بلدية شكا. وبتاريخ 16 آذار 1994 صدَر مرسومٌ آخر رقم 4873 قضى بحلّ بلديّة الهري. (صادر بين التّشريع والاجتهاد، مرجع سابق، ص129).

(3) د. كامل بربر، مرجع سابق، ص158- 159.

القانون التّأديبيّ لا يُعفي من المسؤوليّة، وكذلك الخطأ القانونيّ بجهل القانون أو بمخالفة النّصوص الإداريّة الّتي يوجب القانون التّقيّد بها، ولو كان العمل المَشكوّ منه ارتُكِبَ بِنيّةٍ حسَنةٍ، غير أنّ هذه النّيّة تؤخَذ بعين الاعتبار عند فرض العقوبة. أمّا إذا كان يوجد نقصٌ في النّصوص القانونيّة، فلا تُفرَض عقوبةٌ على القائم بالوظيفة العامّة، إذ اعتقد أنه بتصرّفه لم يكُن خاطِئاً»[1].

أمّا الوصاية على **مقرَّرات المجلس البلديّ،** «فهي نافذةٌ بحدّ ذاتها ما لم يرد نصٌّ قانونيٌّ يخضعها لتصديق رقابة السّلطة الإداريّة، حيث يمارس هذه الأخيرة كلٌّ من وزير الدّاخليّة والمحافظ والقائم مقام على جميع البلديّات اللبنانيّة، باستثناء بلديّة بيروت الّتي تخضع فقط لرقابة وزير الدّاخليّة، كما تخضع بعض البلديّات لرقابة مجلس الخدمة المدنيّة»[2].

كما أنّ «اقتراح المحافظ معاملةٌ جوهريّةٌ لا بُدّ من إتمامها لصحّة القرار، وإغفالُ هذه المعاملة يُعتبَر مساساً بمبدأ اللّامركزيّة»[3]، «ولا يجوز تصحيح العمل الإداريّ أثناء السَّير بمراجعة الإبطال»[4].

ولهذه الوصاية سماتٌ معيَّنةٌ، فهي وصايةٌ إداريّةٌ محدَّدةٌ، بما أنّ العلاقة بين سُلطة الوصاية والبلديّة هي علاقةُ وصايةٍ إداريّةٍ محدَّدةٍ تمارسها السّلطة المركزيّة على السّلطة

(1) المحامي موريس نخلة، **الوسيط في شرح قانون البلديّات**، منشورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، 1998، ص 727.

(2) د. كامل بربر، مرجع سابق، ص158- 159.

(3) د. جان باز، **القانون الإداريّ العامّ**، النّاشر المؤلّف، 1971، ص66.

(4) شورى لبنان، 9 تموز 1963، (فغالي/الدّولة)، المجموعة الإداريّة، 1963، ص256.

اللّامركزيّة في حدود القانون، «فهذه الرَّقابة لا تُنزَع من سلطة البلديّة المبادرة في اتّخاذ القرارات الدّاخلة في نطاق اختصاصاتها، كما أنّ هذه الرَّقابة ليست تسلسليّةً رئاسيّةً لتسمح لسلطة الوصاية بالحلول محلَّ سُلطةِ البلدية اللّامركزيّة في اتّخاذ القراراتِ الّتي تعود صلاحيّة اتّخاذها لها دون سواها»[1]. ولا تسلسليّة بين الوزير ورئيس البلديّة، «بما أنّه لا يُمكِن القول إنّ رئيس البلديّة قد ارتكب خطأً بعدم تنفيذه تعليمات الوزير لأنّ علاقة الوزير برئيس البلديّة ليست علاقةً تسلسليّةً، بل علاقةً وصائيّةً، وبالتَّالي فإنّ تعليمات الوزير تكون بمثابة النّصح والإرشاد وليس بمثابة الأوامر النّافذة»[2].

كذلك، تنقسم الوصاية، فتكون إمّا وصايةً على **الأعمال الإيجابيّة** أو وصايةً على **الأعمال السَّلبيّة**، «تتمثَّل **الرَّقابة على الأعمال الإيجابيّة** في حقِّ التَّصديق، فقانون البلديّات يُقرِّر ضرورة تصديق السّلطة المركزيّة على بعض قرارات المجلس البلديّ حتّى تنال تلك القرارات الصِّفة التّنفيذيّة، بمعنى أنّ هذه القرارات لا تصبح نافذةً إلَّا بعد التّصديق عليها، «ذلك أنّ القانون يُحدّد القرارات الصَّادرة عن الهيئات اللّامركزيّة والّتي لا تصبح نافذةً إلَّا بعد تصديقها من قِبَل سُلطة الوصاية، وتُراقِب سلطة الوصاية شرعيّة القرار المعروض عليها أي عدم مخالفته للقانون، كما تراقب ملاءمته -أي عدم تعارضه- مع الصَّالح العامّ وتَوافُقه مع الظّروف الّتي اتُّخِذ فيها، ولا يحقّ لسُلطة الوصاية تعديل القرار أو تصديقه إلَّا بشرط إدخال تعديلاتٍ مُعيَّنةٍ عليه، فهي إمَّا أن

(1) م. ش. د، قرار رقم 296 تاريخ 1985/12/4، (شريف/الدّولة)، العدل 1986، عدد 3، ص287.

(2) م. ش. د، قرار رقم 382 تاريخ 1994/5/12، (الصّليبي/الدّولة وبلديّة بحمدون)، م. ق. إ، العدد الثّامن، 1995، ص426.

تُصدِّقه كليّاً أو ترفضه كلّياً»[1].

وقد أوجبَ قانون البلديّات على سلطة الوصاية الإداريّة عند اتِّخاذها القرار «بالمصادقة على مقرَّرات المجلس البلديّ بأن يكون قرارها معلَّلاً ومسنداً إلى حججٍ قانونيّةٍ، وأن يكون قابلاً للطَّعن أمام مجلس شورى الدَّولة، ممّا يحدّ من تعسُّفها في استعمال السُّلطة المنوطة بها»[2]، كما أجاز القانون للمجلس البلديّ الطَّعن بقرارات سلطة الوصاية الإداريّة أمام مجلس شورى الدَّولة بحسب ما نصَّت عليه المادّة (64) من قانون البلديّات رقم (118) لسنة 1977 وفقاً لأحكام هذا المجلس، ومنها: قراراتها بإرجاء تنفيذ قرار مجلسٍ بلديٍّ مؤقَّتاً أو حلول سلطة الرَّقابة الإداريّة محلّه في ارتكاب مخالفاتٍ مهمّةٍ متكرِّرةٍ أدَّت إلى إلحاق الضَّرر الأكيد بمصالح البلديّة.

«حيث إنَّ القرار المطعون فيه صادرٌ عن رئيس بلديّة بعبدا، وقد وافقَ عليه محافظ جبل لبنان، فهو يُشكِّل قراراً إداريّاً قابلاً للطَّعن أمام هذا المجلس ويقتضي ردَّ الدَّفع المُدلَى به من قِبَل المدَّعى عليها لهذه النّاحية، وحَيثُ إنَّ القرار يرمي إلى توقيف المخالفات المرتكبة عند الحدّ الّذي وصلت إليه، وعدم تمكين الجهة المستدعية من زيادة هذه المخالفات... فإنَّ هذا يعني أنَّ القرار المطعون فيه قانونيٌّ ويقتضي ردّ مراجعة الجهة المستدعية»[3].

---

(1) د. فوزي حبيش، مرجع سابق، ص338.

(2) د. رجاء الشّريف، مرجع سابق، ص345.

(3) م. ش. د، قرار رقم 323 تاريخ 1971/12/13، (بشير بيلاني/الدّولة)، المجموعة الإداريّة، 1971، ص15.

ثانياً: طبيعة الوصاية

تختلف طبيعة وصاية أو الرّقابة الإداريّة الّتيتمارسها سُلطة الوصاية على القرارات الايجابية للسلطات المحلية ورقابة أو وصاية على الاعمال السلبية في حالة الحلول:

1- الوصاية على القرارات الايجابية

عند البحث في طبيعة هذه الوصاية أو الرَّقابة، فلا بدّ من طرح السُّؤال التَّالي: «هل هي رقابةٌ شرعيّةٌ أم رَقابةٌ ملائمةٌ؟»، فقد جاء في أحد القرارات الصَّادرة عن مجلس شُورى الدَّولة «إنَّ البتّ في مسألة النّزاع يتوقَّف على تحديد ما إذا كانت الوصاية أو الرّقابة الإداريّة الّتي يمارسها المُحافِظ على البلديّات والمتمثّلة في التّصديق على فئة معيَّنة من قرارات المجلس البلديّ المحدَّدة في القانون، تقتصر على مراقبة شرعيّة القرار موضوع التّصديق وقانونيّته، أم أنّها يمكن أن تمتدّ لتشمل عنصر الملاءمة في القرار المذكور وتقديره من سلطة الرّقابة الإداريّة، عِلماً أنَّ العلم والاجتهاد مستقرّان حول هذه المسألة على اعتبار أنّه يُمكِن لسُلطة الوصاية أن ترفض التَّصديق على القرار البلديّ لأسبابٍ تستند إلى القوانين والأنظمة، كما يُمكِنها التَّذرّع بتقديرها الاستنسابيّ للوضع الرَّاهن لرفض التَّصديق، وذلك لأسبابٍ تتعلّق بعدم ملاءمة القرار المتَّخذ مع المصلحة العامّة، وهو ما يُسمَّى بسلطة الرقابة على عنصر الملاءمة، والّتي يُشترَط لها أن تتمّ بالاستناد إلى ذات الأسباب والمعطيات الّتي أدَّت إلى اتّخاذ القرار موضوع التّصديق، وذلك تحت رقابة القاضي الّذي يتثبّت من صحّة الوقائع المبنيّ عليها القرار (قرار رفض التّصديق)، وما إذا كان متَّخذاً وفقاً لمقتضيات المصلحة العامّة»[1].

---

(1) م. ش. د، قرار رقم 613 تاريخ 2005/7/7، (كميل مرعي وبلديّة القرية/الدّولة)، م. ق. إ.، 2009، المجلّد الثّاني، العدد 21، ص1132.

«وهُناك قراراتٌ لا تخضع لتصديق سلطة الوصاية الإداريّة، وقد ذَكَرَتْها -على سبيل المثال لا الحصر- المادّة (59) من قانون البلديَّات المعدَّلة بموجب القانون الصَّادر بتاريخ 1999/4/25 (بدلات الإيجار الّتي لا تزيد بَدَلاتها السَّنويّة عن عشرين مليون ليرةٍ في البلديّات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، وعشرة ملايين ليرة في البلديّات الأخرى، إضافةً إلى تأمين المباني البلديّة وتجهيزاتها وآليّاتها لدى شركات الضَّمان، للعقود الّتي لا تزيد فيها قيمة هذا التّأمين عن اثني عشر مليون ليرةٍ في البلديّات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، وستّة ملايين ليرةٍ في البلديّات الأخرى، وكذلك تحصيل الرّسوم البلدية والحجز على أموال المكلفين الّذين يتمنّعون عن دفع تلك الرّسوم»[1].

وهناك قراراتٌ «يتمُّ توقيفها أو إلغاؤها، فإنّهما يتمّان من قِبَل سُلطة الوصاية بعد المباشرة بتنفيذ القرار، وبعد حصوله على مصادقتها، فلسُلطة الوصاية في أيّ وقتٍ أن توقف أو تلغي قرارات الهيئة المحلّيّة، حتّى تلك الّتي اقترنت بمصادقتها، لأسبابٍ يعود إليها تقديرها أو إلى حين تحقُّق شروط معيَّنة»[2].

«ويتولَّى المحافظ إصدار قرارات الإلغاء الخاصّة بالمجالس البلديّة. والجدير بالذِّكر أنّ ممارسة هذا الحقّ في مجال الإلغاء تطال كامل القرار، وليس جزءاً منه؛ لأنَّ الإلغاءَ الجزئيَّ هو تعديلٌ للقرار ذاته والسُّلطة المركزيّة لا تمتلك حقّ التَّعديل، فعلى السُّلطة المركزيّة إمّا قبول قرار المجلس البلديّ بكامله أو رفضه بكامله»[3].

(1) د. محي الدّين القيسي، مرجع سابق، ص63-64.

(2) د. فوزي حبيش، مرجع سابق، ص338.

(3) د. حسن محمّد عواضة، مرجع سابق، ص34.

ولا بُدّ من الإشارة هنا إلى أنّ «تصديق سُلطة الوصاية أو موافقتها على القرار البلديّ المطعون فيه كما هو واردٌ في الوقائع ليس من شأنه أن يجعل الدَّولة سُلطةَ وصايةٍ مسؤولةً عن هذا القرار، وبالتّالي صالحةً للخصومة، وبما أنّه يقتضي سَنداً لذلك، يتحتَّم إخراج الدَّولة من المراجعة لعدم صحّة الخصومة بوجهها»[1].

وفي رأيٍ صادرٍ عن هيئة التَّشريع والاستشارات وردَ «أنَّ صلاحيّة سُلطة الوصاية بالنِّسبة لصفقات اللّوازم والأشغال والخدمات البلديّة تنحصر بإجازة هذه الصّفقات عندما تزيد قيمتها عن 1،000،000 ل.ل. وبتصديق دفاتر الشّروط الخاصّة العائدة لها، كما تنصُّ على ذلك صراحةً المادّتان 60 و61 من قانون البلديّات، ما يعني أنَّ صلاحيّة سلطة الوصاية هذه تنتهي عند حدِّ التَّصديق على دفاتر الشّروط الخاصّة العائدة لهذه الصّفقات ولا تمتدُّ إلى سواها من مراحل أو معاملات استكمال الصَّفقة الّتي هي بطبيعتها عمليّةٌ معقَّدةٌ ومركّبةٌ»[2].

2- **الوصاية على الأعمال السَّلبيّة**

الوصاية على الأعمال السَّلبيّة تتمثَّل في حقِّ الحلول، أي «حلول سلطة الوصاية محلّ السُّلطة اللّامركزيّة في اتّخاذ القرارات الّتي تُؤمِّنُ سَير المصالح العامّة المحلّيّة لحساب وعلى مسؤوليّةِ السّلطةِ اللّامركزيّة، لكنَّ هذا الحقَّ مقيّدٌ بوجود نصٍّ قانونيٍّ

(1) م. ش. د. قرار رقم 86 تاريخ 1998/11/5، (صادر/الدّولة)، م. ق. إ.، 2003، عدد 14، المجلّد الأوّل، ص99. بذات المعنى قرار رقم 601 تاريخ 1998/6/1 (باخوس/الدّولة)، م. ق. إ.، 1999، عدد 13، المجلد الثّاني، ص546.

(2) هيئة التّشريع والاستشارات، قرار رقم 88/1382 تاريخ 1988/2/11 (الرّئيس منصور والقاضي بريدي)، طالب الرّأي: محافظ مدينة بيروت بالوكالة - صادر وبريدي، مجموعة اجتهادات هيئة التّشريع والاستشارات في وزارة العدل، دار صادر ناشرون، مجلّد 5، ص5232.

يُجيزه وإلَّا اعتُبِرَ تَجاوُزاً لاستقلاليّة الهيئات اللّامركزيّة»[1]. وقد جاء في أحد قرارات مجلس شورى الدّولة اللبنانيّ: «... يُردّ الدَّفع بعدم قابليّة الكتاب الصَّادر عن القائم مقام للطَّعن أمام مجلس الشّورى يتضمَّن تدابيرَ تنفيذيّةً يقتضي على الرَّئيس اتّخاذها تحت طائلة ممارسة حقّ الحلول، ممّا يجعل القرار نافذاً»[2].

والحلول تُعتبَر من «أخطر ما تتعرَّض له الهيئات اللّامركزيّة من رقابة، فتكون في حالات رفض أو إهمال المجلس البلديّ أو رئيس البلديّة القيام بعملٍ من الأعمال الّتي تُوجِبها عليه القوانين والأنظِمة»[3]، ويجمع الفقه والاجتهاد على القول بأنّه «لا يحقّ للقائم مقام أو للمحافظ أن يمارس سلطة الإحلال محلّ المجلس البلديّ أو محلّ رئيسه، إلَّا إذا كانت القوانين والأنظِمة تُوجِب على المجلس البلديّ أو على رئيسه إتيان عملٍ معيَّنٍ، أي إنّه لا يمكن ممارسة سلطة الإحلال إلَّا إذا كانت صلاحيّة المجلس البلديّ أو رئيسه صلاحيّةً مقيَّدة لا يمكن الإفلات منها، أو ممارسة حقِّ التّقدير والخيار»[4].

وهنا نظراً لأهمّيّة الموضوع، لا بدّ من ذِكر حكمٍ فرنسيٍّ شهيرٍ هو حكم (دالماسو) وقد جاء في حيثيّات الحكم: «قد حدث في فرنسا أن أنذر المحافظ رئيس مجلسٍ بلديٍّ بأن يستردّ من بعض موظّفي البلديّة الرّواتب الّتي دُفِعَتْ لهم بدون حقّ؛ لأنّهم امتنَعوا

---

(1) قرار رقم 208 تاريخ 2013/12/9، (بلديّة مشمش قضاء جبيل/الدّولة- وزارة الداخلية والبلديات) منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb. تاريخ الزيارة: 2019/5/18.

(2) د. فوزي حبيش، مرجع سابق، ص338.

(3) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص351.

(4) د. جوزف الشّدياق، مقالٌ بعنوان: **سلطة الإحلال في الحق الإداري**، المجموعة الإداريّة، بيروت، 1964، ص29.

بملء إرادتهم عن القيام بعملهم مدّةٍ من الزَّمن، فلم ينفّذ رئيس المجلس البلديّ إنذار المحافظ، فأحَلّ هذا الأخير نفسه محلّه، وأصدرَ أمراً بالتَّحصيل، فطعَنَ السَّيّد دالماسّو بقرار المُحافِظ، فأبطلَه مجلس شورى الدَّولة بقرارٍ مؤرَّخٍ في 19 تشرين الأوّل 1956»[1].

كذلك، «قرَّر مجلس شورى الدّولة اللّبنانيّ في معرض مراجعةٍ تتعلّق بإبطال قرارٍ صادرٍ عن قائم مقام عاليه، والمتضمَّن الحلول محلّ بلدية سوق الغرب بالتّرخيص للغَير بتشييد بناءٍ على عقار هذا الأخير، إنّ المراجعات المتعلّقة برُخَص البناء هي من مراجعات القضاء الشَّامل الّتي يعود فيها للقاضي التَّدقيق في شرعيّة التّرخيص»[2].

نظراً لأهمّيّة الحلول تصدَّت له المادّة (135) من القانون رقم 118 لسنة 1977، ففرضت عدّة شروط لقانونيته، حيث جاء فيها «أنّه إذا تمنَّع المجلس البلديّ أو رئيسه عن القيام بعمل من الأعمال الّتي توجبها القوانين والأنظمة، للقائم مقام أن يُوَجِّه إلى المجلس البلديّ أو رئيسه أمراً خطّيّاً بوجوب التَّنفيذ خلال مهلة تعين في هذا الأمر الخطّيّ، فإذا انقضَت المهلة دون التَّنفيذ حَقَّ للقائمقام بعد موافقة المحافظ أن يقوم بنفسه بذلك بموجب قرارٍ معلّلٍ، ويخضع هذا القرار لرقابة وتصديق السّلطة المركزيّة كما لو أنّه صدَر عن المجلس البلدي. وتطبيقاً لذلك، قرَّر مجلس شورى الدَّولة «ردَّ المراجعة الرّامية إلى إبطال القرار الصَّادر عن قائم مقام عاليه والقاضي بحلول القائم مقام محلّ رئيس البلديّة لإعطاء إفادة المحتويات وإيصالات الارتفاق وتخطيط لبعض

(1) مجلس الدّولة الفرنسيّ، تاريخ 1956/10/19، (دالماسو)، المجموعة الإداريّة ص374، داللوز 1956، ص643. (نقلاً عن مرجع د. جان باز، مرجع سابق، ص81)

(2) م. ش. د، قرار رقم 574 تاريخ 2015/6/2، (جورج الصّليبي/الدّولة)، منشور على الموقع الإلكترونيّ: www.legiliban.ul.edu.lb. تاريخ الزيارة: 2019/5/18.

العقارات، بعدما تبيَّن للمجلس من أوراق المراجعة أنّ الجهة المقرَّر إدخالها تقدَّمت بطلبٍ خطّيّ من البلديّة لإعطائها الإفادات المطلوبة، وأنّ رئيس البلديّة هو مَن تمنَّع من إجابة المقرَّر إدخالهم، ويكون بالتّالي قرار القائم مقام بالحلول محلّ رئيس البلديّة قد جاء متوافقاً مع شروط وأحكام المادّة 135 من قانون البلديّات، ما يقتضي معه ردّ المراجعة الحاضرة لعدم استنادها إلى أساسٍ قانونيٍّ سليم»(1).

كذلك، جاء في أحد القرارات الصَّادرة عن مجلس شُورى الدَّولة «بأن قائم مقام قضاء جبيل يشغل منصبه بطريق الإنابة وبصفته رئيساً لقسم القائم مقاميّة، وذلك في غياب القائم مقام الأصيل ولا يتمتع بصفته تلك، بأيٍّ صلاحيّة تقريريّة تُخوِّله ممارسة حقّ الحلول المنصوص عليه في المادّة (135) من قانون البلديّات، كما هي الحال عليه أيضاً بالنّسبة إلى محافظ جبل لبنان الّذي وافق على ممارسة القائم مقام لسلطة الحلول، لأنّه يشغل مركزه بموجب قرار تكليفٍ صادرٍ عن وزير الدّاخليّة والبلديّات، أي في كلّ ما ليس له صفةٌ تقريريّةٌ (أي أنّه يعود له البتُّ بكافّة المسائل الّتي لا تتَّسِم بطابع المواضيع الأساسيّة، كالمسائل المتعلّقة باتّخاذ التّدابير المستعجَلة أو بتسيير وتصريف الأعمال العاديّة واليوميّة، الّتي تدخل في عدادها القرارات المتعلّقة بدعوة المجلس البلديّ إلى الانعقاد كلّما دعت الحاجة إلى اجتماعه (المادّة 32 من قانون البلديات)، وبالتالي ترد الدعوى المقدَّمة من المستدعي؛ لأنَّ دعوة المجلس إلى الانعقاد الموجهة من

(1) م. ش. د، قرار رقم 681 تاريخ 2015/7/9، (بلدية بدادون/الدّولة - وزارة الدّاخلية والبلديّات)، منشور على الموقع الإلكترونيّ: www.legiliban.ul.edu.lb. تاريخ الزيارة: 2019/5/18.

القائم مقام بالإنابة تُعتبَر قانونيّةً»[1].

كما تنصّ المادّة 128 فقرة 2 من قانون البلديّات رقم 118 الصّادر عام 1977 أنّه «إذا تمنَّعت إحدى البلديّات الأعضاء (في اتّحاد البلديّات)[2] عن تنفيذ قرارات مجلس الاتّحاد، فعلى القائم مقام أو المحافظ إمّا عفواً أو بناءً على طلب رئيس مجلس الاتّحاد أن يُوجِّه إلى البلدية المختصّة أمراً خطّيّاً بوجوب التّنفيذ خلال مهلة عشرة أيام، وإلّا حلّ محلَّ المجلس البلديّ أو رئيس البلديّة في القرار الّذي يضمن حُسن تنفيذ قرار مجلس الاتّحاد»، ويسجل قرار القائم مقام أو المحافظ في سِجلّ القرارات الخاصّ في البلديّة المعنيّة.

ويذهب الاجتهاد إلى أبعد من ذلك عندما يعتبر أنّ خرق القانون نفسه لا يُسوِّغ ممارسة سلطة الإحلال، إلّا إذا توفَّرت الشّروط المفصّلة أعلاه، أي وجود سلطةٍ مقيَّدةٍ تُحتِّم على رئيس المجلس البلديّ اتّخاذ عمل معيَّن.

ويُلاحَظ أنّ القانون الفرنسيّ «يُجيز للمحافظ سلطة الإحلال إذا رفض رئيس المجلس البلديّ القيام بعمل يُحتّم عليه تنفيذه، بينما القانون اللّبنانيّ يُجيز للقائمقام وللمحافظ سُلطة الإحلال ليس فقط إذا رفض رئيس المجلسِ البلديّ إتيان عملٍ إلزاميٍّ، إجباريٍّ، يفرضه القانون، بل أيضاً إذا رفضَ المجلس البلديّ نفسه إجراء عملٍ

(1) م. ش. د، قرار رقم 67 تاريخ 2007/10/25، (ساسين القصيفي/الدّولة وبلدية بلاط وتوابعها- جبيل)، م. ق. إ، العدد 24، 2016، ص108.

(2) لم يتناول قانون البلديّات الحاليّ تفصيل الرّقابة الّتي تخضع لها أعمال اتّحاد البلديّات، بل اكتفى بما نصّت عليه المادّة (134) منه لجهة إخضاع قرارات مجلس الاتّحاد لسلطة الرّقابة الإداريّة وفقاً للأحكام والأصول والقواعد المطبَّقة على البلديّات.

من هذه الأعمال»[1].

وهنا، لا بُدّ من طرح التَّساؤل التّالي عن الفرق بين السّلطة الرّئاسيّة الّتي يُمارِسُها الـرّئيس على أعمال مرؤوسيه في نظام المركزيّة الإداريّـة وبـين الرَّقابـة الإداريّـة الّتـي تُمارِسُـها السّـلطة المركزيّة على أعمال الهيئات اللّامركزيّة.

الواقع أنّ هناك فرقاً مهمّاً بين السُّلطة الرّئاسيّة والرَّقابة الإداريّة، ففي «السُّلطة الرّئاسـيّة في النّظام المركزيّ لا يجوز للمرؤوس الطَّعن في قرارات رئيسه»[2].

وفي أحد القرارات الصَّادرة عن مجلس شورى الدّولة اللّبنـانيّ جـاء: «بـأنَّ سُـلطةَ الوصـايةِ خلافاً للسُّلطة التّسلسليّة الّتي تُمارَس وفق المبادئ العامّة للقانون دون نص وهي تقضي حـقّ التَّعديل والموافقة والإلغاء والتّأديب دون حقّ الحلول إلّا في حال نصّ، بيـنما لا توجـد سـلطةُ وصايةٍ دون نصٍّ والّتي لا تحتمِل إلّا حـقّ الموافقـة والحلـول في بعـض الأمـور أو الإلغـاء دون تعديل، لأنّ حقّ التَّعديل يؤدِّي إلى إحلال سلطة الوصاية محلّ الشَّخص المعنـويّ مـن الحـقّ العامّ الّذي يتمتَّع بالاستقلالَيْن الإداريّ والماليّ»[3].

(1) د. جان باز، مرجع سابق، ص83.

(2) تنصّ المادّة (14) مـن نظـام المـوظّفين اللّبنـانيّ الـرّقم 112 تـاريخ 1959/6/12 عـلى مـا يـلي: «عـلى المرؤوس أن يخضع لرئيسه المبـاشر وينفّـذ أوامـره وتعليماتـه إلّا إذا كانـت هـذه الأوامـر والتّعلـيمات مخالفةً للقانون بصورة صريحةٍ واضحةٍ، وفي هذه الحالة على الموظّف أن يلفت نظر رئيسـه خطّيّـاً إلى المخالفة الحاصلة ولا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتّعليمات إلّا إذا أكّدها الـرّئيس خطّيّـاً، ولـه أن يُرسِـل نسخاً عن المراسلات إلى إدارة التّفتيش المركزيّ».

(3) قرار رقم 44 تاريخ 1995/11/9 www. legiliban. ul. edu. lb منشور على الموقع الإلكتروني. تـاريخ الزيارة: 18/5/ 2019.

وبالتّالي، فإنَّ تغيير أسس الوصاية على أعمال المجلس البلديّ يُعتبَر ضرورةً مُلِحّةً[1]، «فإزاء كلّ هذه الصّلاحيّات الممنوحة للهيئات اللّامركزيّة وابتعادها عن المركز، ما الضّمانات الّتي تحول دون إساءة الاستعمال وهدر الأموال، خصوصاً أنّ هذه الهيئات أصبحت إلى حدٍّ كبيرٍ تتمتَّع بقَدْرٍ من الاستقلال في اتّخاذ قراراتها؟ إلى جانب الرَّقابة التّسلسليّة وصلاحيّات المجالس التّأديبيّة، قد يكون للرّقابة اللّاحقة لديوان المحاسبة تأثيرٌ وقائيٌّ ورادعٌ في آنٍ واحد، ولكن قبل ذلك يجب تفعيل عمل ديوان المحاسَبة لناحيتي الصَّلاحيّة والمُلّاك، فمن ناحية الصَّلاحيّات يجب تعديل القوانين المتعلّقة

(1) وهنا، يمكن الاقتداء بالتّطوّر الّذي حصل في فرنسا حول المسؤوليّة النّاشئة عن الأعمال الوصائيّة الإداريّة. لقد كان مجلس الدّولة الفرنسيّ يذهب في ما مضى إلى أنّ الهيئة اللّامركزيّة هي الّتي تتحمّل المسؤوليّة النّاشئة عن الأعمال الوصائيّة، وهو مذهبٌ خاطىءٌ نظراً لصدور هذه الأعمال عن جهة الوصاية الإداريّة، ونظراً لاستقلال شخصيّة هذه الجهة عن شخصيّة الهيئة اللّامركزيّة، وانفراد هذه الجهة وتلك الهيئة باختصاصاتٍ ذاتيّةٍ ومسؤوليّةٍ مستقلّةٍ، وإن كان قد قيل تسويغاً لهذا المذهب أنّ الاعمال الوصائيّة تتمّ لحساب الجهة اللّامركزيّة وكمقابل للامركزيّة الإدارة. لذلك، عدَلَ مجلس الدّولة الفرنسيّ بعد ذلك عن المذهب المذكور، وكان ذلك بعد تعدُّد سلطات الجهات الوصائيّة وتنوُّعها، وقد حدث ذلك في عام 1946 حين وضع مجلس الدّولة الفرنسيّ مبدأً عامّاً يقضي بمسؤولية جهة الوصاية الإداريّة عن أعمالها الوصائية في مواجهة الغير (في غير حالة الحلول)، وذلك على أساس صدور هذه الأعمال عن الجهة الوصائيّة باسمها ولحسابها. وقد كان مجلس الدّولة الفرنسيّ إلى عهد قريب، لا يقضي بمسؤوليّة جهة الوصاية الإداريّة عن أعمالها الوصائيّة الضّارّة بالهيئة اللّامركزيّة إلّا إذا اتّسمت هذه الأعمال بعدم المشروعيّة، ولكنّه عدَلَ عن ذلك وقضى بمسؤوليّة الجهة الوصائيّة عن الأعمال الوصائيّة الضّارّة بوجهٍ عامّ، شريطة أن يوجد من جانب الجهة الوصائيّة خطأ جسيم، وأن يوجد من جانبها أيضاً إسهام حقيقيّ في إدارة الهيئة اللّامركزيّة المشمولة بالوصاية. (انظر مرجع د. بكر القبّاني، **الرّقابة الإداريّة**، دار التّأليف، القاهرة، دون ذكر سنة النشر، ص208).

بصلاحيّات المـوظّفين المحتسـبين الخاضـعين للرّقابـة القضـائيّة الّتـي يُجريهـا الـدِّيوان عـلى الحسابات، وتبعاً لذلك عليه أن يُحدِّد القانون ويوضّح مدى مسؤولياتهم، ومن ناحيـة المُـلّاك يجب توسيعه وتنويع اختصاصات الوظائف فيه»[1].

«واليوم، تخضع (46) بلديةً فقط للرّقابة الإداريّة والقضائيّة لديوان المحاسبة، مـمّا يـؤدِّي إلى مخاطر كبيرة على أموال 947 بلديّةً متبقيّةً نتيجة العقود غـير النّظاميّـة وضـعف الرّقابـة على تنفيذ هذه العقود وضعف الإدارة الماليّة، وبرأينا هناك ضرورةٌ لتوسـيع الرّقابـة المـؤخَّرة لديوان المحاسبة على جميع البلديّات وحصر الرّقابة المسبقة له ضمن سُقوف ماليّة أعلى مـن تلك المحدَّدة في قانون ديوان المحاسبة، نظراً لارتفاع أسعار اللّوازم والأشغال في لبنان»[2].

للرَّقابة الإداريّة «مرتكزاتٌ قانونيّةٌ ومبدئيّةٌ، فكما أنّـه لا يجـوز أن تطلـق حريّـة التَّحـرّك للهيئات المحلّيّة من دون تحديد، فتصبحُ كلّ واحدةٍ منها دولة ضمن الدَّولة مـع مـا يَسـتتبعُ ذلك من محاذير على مُختلَف الأصعِدَة من سياسيّة واجتماعيّـة وعمرانيّـة وغيرهـا، كـذلك لا يجوز أن تقيّد حرية التّحرّك تقييداً شديداً، فتنتفي الغاية مـن اللّامركزيّـة، ولهـذا فـإنّ وضـع الحـدود الملائمـة للوصـاية الإداريّـة عمليّـة دقيقـةٌ تتَّصِـل بسياسـة الدَّولـة، وبدرجـة وعـي المجتمعات المحلّيّة وانصهارها في المجتمع الوطنيّ»[3].

(1) د. حبيب أبو صقر، مقـالٌ بعنـوان (**اللّامركزيّـة الإداريّـة الموسَّعة في لبنـان: الهيئـات والصّلاحيّات والضّوابط**)، تاريخ (2010/8/1).

(2) د. رجاء الشّريف، مرجع سابق، ص390.

(3) د. خطّار شبلي، **دراساتٌ ماليّةٌ واقتصاديّةٌ وصفحاتٌ من حياته**، منشورات صادر الحقوقيّـة، بـيروت، 1994، ص76.

كذلك، يجب تعديل طبيعة الرَّقابة المؤخّرة لديوان المحاسبة، بحيث تصبح أيضاً «رقابةً على الأداء والنّتائج (Contrôle de gestion et des resultants)، كما هو الاتّجاه العامّ للرَّقابة اليوم، وأن لا تتناول الرَّقابة فقط مدى التّقيّد بالقوانين والأنظمة، إذ ما قيمة كلّ هذا إذا كانت الممارسة تخدم مشاريعَ ليست لها الأولويّة في الحاجات أو تخدم مشاريع مكلفةً لا تتناسب كلفتها مع حقيقتها أو مع فائدتها. إلى جانب ذلك، نرى بأن **تستحدث في كلّ محافظة غرفةٌ إقليميّةٌ للمحاسبة،** كما هو الحال في فرنسا (Chambres regionale de comptes)، تابعةٌ لديوان المحاسبة تتولَّى الرَّقابة القضائيّة على حسابات المحتسبين وعلى المخالفات المرتكبة في تنفيذ القوانين الماليّة، وتكون قراراتها قابلةً للاستئناف أمام غُرفٍ استئنافيّةٍ مختصّةٍ في ديوان المحاسبة»[1].

«ثمّ يقتضي بالمحافظ إلزاميّاً أن يأخذ برأي هذه الغرفة بشّأن التّأخير الواقع في إعداد الموازنة، أو عند وجود عدم توازُنٍ حقيقيٍّ في مشروع الموازنة، أو عند وجود عدم توازنٍ حقيقيٍّ في مشروع الموازنة قبل إقراره، وكذلك في تأدية دَيْنٍ مستحقّ الأداء لا تلحظه الهيئاتُ اللّامركزيّة في موازناتها، أو لا تؤديه، ثمَّ أخذ رأي هذه الغُرف في مشاريع صفقاتٍ أو تنظيماتٍ ماليّةٍ أو أيّ موضوعٍ ماليٍّ-إداريٍّ آخَر وإعطاؤها مهلةً محدَّدةً للإجابة»[2].

إذاً هناك ضرورةٌ قصوى لتطوير نوعية الوصاية «لتشمل تقييم الأداء وتدقيق الحسابات بناءً على النّتائج واعتماد معايير محاسبيّةٍ موحَّدةٍ تضمن تحقيق المساءلة البلديّة وتتناسب مع القدرات التّقنيّة للمسؤولين فيها، ووضع نظام مُحاسَبةٍ آليٍّ لمُدقّقي

(1) د. حبيب أبو صقر، مرجع سابق.

(2) د. حبيب أبو صقر، مرجع سابق.

الحسابات في ديوان المحاسبة وتقييم مدى امتثال البلديّات برفع تقاريرها والتزامها بالمصادقة عليها بِحَسَب ما نصَّ عليه القانون الحاليُّ»[1].

لذلك، يجب أن تكون «النّصوص الّتي ترعى شؤون الوصاية مَرِنةً يُمكِن تكييفها بسهولةٍ وفقاً لمقتضيات المصلحة العامّة، فقد أثبتَت التَّجربة أنّ التّشديد في الوصاية على بعض القرارات يُعيق سير العمل البلديّ، كما أنّ إعطاء المزيد من الاستقلاليّة إلى المجالس البلديّة قد يُؤدِّي إلى تعزيز العمل، بحيث لا تُعامل جميع البلديات معاملةً موحَّدةً، إذ يمكن أن تلين الوصاية في البلديّات الكبرى، لكَوْنِها تتمتَّع بتنظيمٍ إداريٍّ وماليٍّ يُمكِن الاطمئنان إليه، كما يمكن إيجاد صيغةٍ خاصّةٍ للوصاية في ما يتعلَّق بالبلديّات الصُّغرى، بحيث تُؤمِن في الوقت ذاته سَير العمل البلديّ بسهولةٍ ويُسرٍ، والاطمئنان إلى سلامة المعاملات الماليّة»[2].

وبالتَّالي، فإنّ عدم ذكر الصَّلاحيّات بصورةٍ حصريّةٍ إنَّما على سبيل المثال مع اعتماد نظريّة الشّؤون المحلّيّة والوصاية المؤخّرة هي أساليبٌ ضروريّةٌ من أجل تفعيل العمل البلديّ. وهنا، لا بُدّ من توضيح هذه النَّظريّة نظَراً لأهمِّيّتها: «تَعتبِرُ **نظريّة الشّؤون المحلّيّة** أنّ الصلاحيّات المَنُوطة بالبلديّات ومجالس المحافظات ليست حصريّةً، بل تتناول كلَّ عملٍ ذي طابعٍ عامٍّ أو منفعةٍ عامّة في نطاق البلديّة أو المحافظة. ولقد **توصَّل الاجتهاد الفرنسيّ** لوضع تفسيرٍ لنظريَّةِ الشّؤون المحلّيّة يتلخَّص في القبول بِشَرعيّة تدخُّلات الهيئات المحلِّيّة في شتَّى الميادين وخارج إطار الإجازة التّشريعيّة إذا كانت هذه التّدخّلات ترمي إلى تحقيق منفعةٍ عامّةٍ محلِّيّةٍ. يتحقَّق مؤشّر المنفعة العامّة عند

(1) د. رجاء الشّريف، مرجع سابق، ص390.

(2) د. خطّار شبلي، مرجع سابق، ص81.

اجتماع شرطَيْن متلازمَيْن، الشَّرط الأوّل: وجود حاجةٍ محلّيةٍ، والشَّرط الثّاني: عدم كفاية المبادرة الفرديّة لتحقيق هذه الحاجة. وبذلك، أُجيزَ على سبيل المثال إنشاء ملحَماتٍ «Boucheries» بلديّةٍ، وحمَّاماتٍ بلديّةٍ، ومحلٍّ بلديٍّ لِبَيع لوازم دفـن المـوتى، وعيـادةٍ بلديّـةٍ لطـبّ الأسـنان، ومسبحٍ بلديٍّ وفندقٍ بلديٍّ، وحتَّى فتح محلّ لاحتساء القهـوة والمرطّبـات؛ لأنّـه يُمثّـل حاجـةً اجتماعيّةً كمكانٍ للقاء المواطنين، وضمن هذا المفهـوم يمكـن للبلديّـة إنشـاءُ مـدارس رسـميّةٍ وخاصّةٍ ومساكن شعبيّةٍ ومتاحف ومكتباتٍ عامّةٍ أو المساهمة فيها أو المساعدة عليها»[1].

وهنا، لابدّ من سَوق مجموعـة مـن الاقتراحـات خلُصَـت إليهـا اللَّجنـة المختصَّـة في وزارة الدَّاخليّة والبلديّات بالتَّعاون مع «مبادرة المساحة المشتركة».

1- إرساء علاقةٍ رقابيّةٍ سليمةٍ بين المركز والسّلطات المحلّيّة اللّامركزيّـة. ليسَـتْ علاقـةَ رئـيسٍ ومرؤوسٍ، إذ يجِب أن تنحصِر صلاحيّات السّـلطات الرّقابيّـة بـالنَّظر في قانونيّـة المعاملـة وشرعيّتها، على أن تبقى ملاءمة المعاملة ملكاً للسّلطات المحلّيّة اللّامركزيّة.

ويرى الباحث هنا أنّ هذا الاقتراح قد حسَمَه مجلس شورى الدَّولـة في قـراراتٍ عـدّة تـمَّ التّطرّق إليها في موضعٍ سابقٍ من هـذا البحـث، إذ أعطـى لسُـلطة الوصـاية حـقَّ مراقبـةِ الشَّرعيّة الملائمة لقرارات السلطة اللّامركزيّة.

2- ذِكر القرارات الخاضعة للرَّقابة بطريقةٍ حَصريّـةٍ لا تثـير القيـاس أو التَّأويـل بـتلافي استخدام العبارات الملتبسة عند تحديد هذه القرارات. ويُشـار في هـذا السِّـياق إلى ضرورة إلغاء عبارة (على سبيل التّعداد والمثال لا الحصر) الواردة في المادة (59) من

(1) د. حبيب أبو صقر، مرجع سابق.

قانون البلديّات الحاليّ الّتي تنصُّ على سلسلةٍ من القرارات البلديّة غير الخاضعة للرَّقابة. **ويؤيّد الباحث** هذا المقترح مع الإقرار بصعوبة تطبيقه، كون الصَّلاحيّات المحتومة للوحدات اللّامركزيّة ليست على سبيل التَّفويض، بل على سبيل النَّقل الكامل للصَّلاحيّات، وبالتَّالي لا يمكن حصر الصَّلاحيّات بنصٍّ واحِد[1].

3- ربط أجهزة الرَّقابة المتخصِّصة بالسّلطة التّشريعيّة بدلاً من إخضاعها للسّلطة التّنفيذيّة. **ولا نؤيِّد هذا المُقترَح**، إذ لاحظنا أنّ النّظام اللّامركزيّ العراقيّ في صورته الحاليّة أعطى سُلطة الوصاية لمجلس النّواب العراقيّ على أعمال الوحدات المحلّيّة اللّامركزيّة في المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ ولم يكن حتَّى الآن نظاماً فاعلاً، إذ إنَّ أغلب ممثّلي الوحدات اللّامركزيّة لهم مَن يمثِّلهم في مجلس النّوّاب، وبالتّالي يُمنَع مُحاسَبته.

4- تصنيف البلديّات إلى فئاتٍ بحَسب حجمها (صغرى، ومتوسِّطة، وكبرى) وتطبيق الرّقابة عليها وفقاً للفئة (تُعتبَر اتّحادات البلديّات و/أو السّلطات المحلّيّة اللّامركزيّة العُليا من الفئة الأولى).[2]

(1) نصّت المادّة (59) من قانون البلديّات الحاليّ: (لا تخضع لتصديق سلطة الرّقابة الإداريّة قرارات المجلس البلديّ التّالية وهي على سبيل التّعداد والمثال لا الحصر...).

(2) مشروع نقاشٍ عامٍّ حول **إصلاح اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان**، مبادرة المساحة المشتركة، التّقرير النّهائيّ، سلسلة حوارات السّياسات - لبنان/4، ص60. كذلك جاء في المشروع عدّة نقاط، من ضمنها: العمل على توفير جهاز محاسبة فعّال لكلّ سُلطةٍ محلّيّةٍ لامركزيّةٍ، وإعادة تفعيل المجلس التّأديبيّ من خلال إصدار مرسوم تعيين رئيس هيئة التأديب وأعضاء المجلس، والعمل على إحلال الرّقابة الإلكترونيّة محلّ الرّقابة التّقليديّة (مُسبَقة/لاحِقة).

ولا نعتقد بوجود نتائج إيجابيّةٍ من هذا المقترَح، إذ إنَّ الوصاية في كافَّة حالاتها وصورها لا تختلف بحجم البلديّة.

5- العمل على إعطاء البلديّات صلاحيّاتها، فإذا نظرنا واقعيّاً إلى موقع البلديّات والاتّحادات البلديّة ضمن هذه البنية المركزيّة، «سنجد بشكلٍ عامٍّ، أنّ الوكالاتِ المركزيّةَ تتجاوز معظم البلديّات واتّحادات البلديّات حين تعمل في مشاريع ومبادراتٍ ضمن أراضيها. ومع ذلك، ونظراً للصَّلاحيّات الواسعة الممنوحة لها بالقانون، بدأت عِدّة بلديّات -ولاسيّما الكبيرة منها- وبجهودها الذّاتيّة، بمبادراتٍ تهدف إلى تحسين البلدات والمدن، وغالباً ما يتمّ ذلك بتأثير من رئيس بلديةٍ يتمتّع بالدِّيناميكية، ومجموعات مجتمع مدَنيٍّ حيويّةٍ، وبدَعمٍ ماليٍّ من الجهات المانحة»[1].

ومن الواضح بأنّ اعتماد النّظام اللّامركزيِّ الإداريِّ في أهدافه وفي الصَّلاحيّات المَنُوطة به وآليّات عمله يجب أن تُقابِلَه ثقافةٌ ووعيٌ لدى المواطنين من أجل أن ينتخبوا هيئاته من أصحاب الكفاءات العلمية والخُلقيّة والحِسّ الوطنيّ المجرّد الّذين يقدِّمون المصلحة العامّة على ما عداها.

(1) د. منى حرب ود. سامي عطا الله، **لامركزيّةٌ مجزَّأةٌ وناقصة**، بحث منشور في كتاب (السّلطات المحلّيّة والخدمات العامّة: تقييم اللّامركزيّة في العالم العربيّ)، الطّبعة الأولى، المركز اللّبنانيّ للدّراسات، بيروت، 2015، ص197.

أمّا بالنّسبة إلى مجلس المحافظـة، فقـد أوجَـد المرسـوم الاشـتراعيّ رقـم 1959/116[1] إلى جانب المحـافظ مجلسـاً يُـدعى «مجلـس المحافظـة» لإشراك المـواطنين في المُلحَقـات بـالأمور العامّة المتعلّقة بمناطقهم، وتنشيط العمل الإداريّ خارج العاصمة بيروت، ومساعدة المحافظ. ويوجد في كلّ محافَظة، باستثناء بـيروت، مجلـس محافظـةٍ يَرأسُـه المحـافظ[2]، ويتـألَّف مـن رئيس الماليّة، ومن قائمي مقام أقضية المحافظـة، ومـن ممثّـلين اثنـين عـن كـلّ قضـاء يُعيَّنـان بمرسومٍ لمدّة أربـع سـنوات، بنـاءً عـلى اقـتراح المحـافظ مـن أصـحاب المهـن الحـرّة، والتّجّـار والصِّناعيّين والزّراعيِّين والنّقابات في المحافظة.

كـذلك، نصَّـت المـادّة (48) مـن المرسـوم الاشـتراعيّ المـذكور أعـلاه عـلى مُجمَـل الصَّلاحيّات الّتي يتولّاها مجلس المُحافظة، مثل دراسة جميع شؤون المحافظة من جميـع نواحيها العمرانيّة والاقتصـاديّة والزّراعيـة والصّـحّيّة والاجتماعيّـة، والإشراف عـلى تنفيـذ المشروعات الإنشائيّة والأعمال الخاصّة بالمحافظـة المُدرَجـة في الموازنـة، وتحضـير مشروع

(1) المرسوم الاشتراعيّ رقم 116 الصّادر في 1959/6/12 المتعلّق بالتّنظيم الإداريّ في لبنان.

(2) إنّ مسألة التّداخل بين سلطة المحافظ ورئـيس البلديّـة في بـيروت تمـدّ بجـذورها إلى زمـن الانتـداب الفرنسيّ، فقد ارتأت سلطات الانتداب الفرنسيّ في العام 1924 تمييز بيروت أُسـوةً بالعاصـمة الفرنسـيّة باريس، فعيَّنت لها رئيس مجلسٍ بلديٍّ برُتبة محافظ بعـدما كـان يُعـرَف منـذ أيـام العثمانيّـين بمـدير بيروت، ثمّ قرَّر الفرنسيّون في العـام 1941 جعـل بـيروت مدينـةً ممتـازةً ومـنح المحـافظ صـفة رئـيس البلديّة بصلاحيّات تنفيذيّة مطلقة. في العام 1952، صدَر قانونٌ جديدٌ للبلديّات في عهد الرّئيس كميـل شمعون كان بمثابة تكريسٍ للأمر الواقع، وبقيت هذه الذّهنيّـة مهيمنـة رغـم تبـدّل القـوانين تحكمهـا ثنائيّة عرفيّة أعطت بصورة عامّة منصب رئيس البلديّة للمسلمين السُّنّة ومنصب المحافظ للمسـيحيِّين الأرثوذكس. أتت الانتخابات البلديّة الأخيرة بمجلس بلديّ توافقيّ مُناصـفةً بـين المسـلمين والمسـيحيِّين. (د. جورج سعد، **القـانون الإداريّ العـامّ والمنازعـات الإداريّـة**، الجزء الأوّل، الطّبعـة الأولى، منشـورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، 2006، ص67).

الاعتمادات اللّازمة لإنعاش القرى الّتي ليست فيها بلـدياتٌ، وإبـداء الـرّأي في إعـداد موازنـة صندوق التّجهيز البلديّ وفي مشروع توزيع الاعتمادات الواردة فيه.

ولكن بدايةً يجب تقسيم أراضي الجمهوريّة اللّبنانيّة إداريّاً[1]، كما نصَّ عليه اتّفاق الطّائف، إلى عدّة محافظاتٍ تُراعى فيها الأوضاع الجغرافيّة والسّكانيّة، وهذه تحلُّ محلّ المحافظات والقائم مقاميّات الحاليّة[2]:

أمّا بالنّسبة لإدارة المحافظة المحلّيّة[3]، «فتتألَّفُ من السّلطة التّقريريّة، يتولّاها مجلس المحافَظة[4]، ومن سلطةٍ تنفيذيّةٍ يتولّاها رئيس مجلس المحافظة، ومن سلطةٍ تنفيذيّةٍ

(1) تُقسم الأراضي اللبنانيّة حالياً إلى ثماني محافظات و26 قضاءً، والمحافظات هي: (بيروت – جبل لبنان – شمال لبنان – عكار – بعلبك الهرمل – البقاع – جنوب لبنان – النبطية).

(2) جاء في اتّفاق الطّائف في الفقرة المتعلّقة باللّامركزيّة الإداريّة ثالثاً منها: (إعادة النّظر في التّقسيم الإداريّ بما يؤمِّن الانصهار الوطنيّ وضمان الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشّعب والمؤسَّسات)، ولم يتمّ إلى الآن تغيير هذه الفقرة.

(3) بالنّسبة لانتخاب مجلس المحافظة، نرى اعتماد الدّائرة الفرديّة في انتخاب أعضاء المجلس كما هو جارٍ حاليّاً في انتخاب أعضاء مجالس المحافظات «Département» في فرنسا، وبذلك تبرز أصواتٌ تُعبّر عن حاجات النّاس الحقيقيّة بصورةٍ مباشرةٍ في هذه الهيئة ذات الطّبيعة الإنمائيّة، ويمكن اعتماد قاعدة الدّورتين في الاقتراع، في الدّورة الأولى يجب أن يحصل الفائز على نصف عدد المقترعين، وإذا لم يحصل ذلك تجري دورة ثانية يشترك فيها المرشّحون الّذين حصلوا على 10% على الأقلّ من أصوات المقترعين في الدّورة الأولى، وينجح بنتيجة هذه الدورة مَن يحصل على الأكثريّة النّسبيّة من الأصوات. ينتخب مجلس المحافظة رئيسه، ويجب أن يحصل الفائز على الغالبيّة المطلقة في الدّورة الأولى، وعلى الغالبيّة النّسبيّة في الدّورة الثّانية.

(4) يرى الدّكتور خالد قبّاني أنّ النّموذج اللّبنانيّ يمزج بين اللّاحصريّة واللّامركزيّة، كما هو الحال في العراق، إذ لا تزال بعض الوزارات غير منقولة الصّلاحيّات، مقابلة بتاريخ 2019/8/8.

أخرى يتولَّاها رئيس مجلس المحافَظة ونوّابه عند الضَّرورة. يتولَّى مجلس المحافَظة الإشراف على تنفيذ المشاريع والأشغال المقرّرة للمحافظة في الموازنة العامّة والمشاريع الإنشائيّة وتوَلِّي كلّ أمرٍ لا تتولَّى الإدارة المركزيّة تنظيمه أو تنفيذه ويكون غير داخلٍ ضمن اختصاصات المجالس البلديّة. ولأجل ذلك، تكون الوحداتُ الإداريّة المركزيّة في المحافظات ذات الصّفة الخدَماتيّة الإنمائيّة خاضعةً لمجلس المحافظة في ما يتعلّق بأمور التّقرير والتّنفيذ. وتُعتبَر النّشاطات الآتية إنمائيّةً وخدَماتيّةً: 1- الأشغال العامّة والنّقل 2- الاتّصالات 3- الاقتصاد 4- السّياحة 5- العمل 6- التّربية الوطنيّة 7- الطّاقة والمياه 8- الزّراعة 9- الصّحّة العامّة 10- الشّؤون الاجتماعيّة 11- الصّناعة 12- البيئة 13- الثّقافة 14- الدّفاع المدنيّ. وبالنَّظر إلى ضخامة عمل هذا المجلس، ولأنّه غير مكوَّنٍ من أعضاء متخصِّصين بمعظمهم، نرى: أن يُؤلّف المجلس لجنةً من بعض أعضائه ومن اختصاصيِّين في شؤونٍ مختلفةٍ، تُدعَى: اللَّجنة الدائمة. تدرس المشاريع المُحالة على المجلس ولا يجوز للمجلس اتّخاذ قراراتٍ من دون درسها مسبقاً في هذه اللّجنة إلّا في حالاتٍ طارئةٍ ومحصورةٍ جدّاً. وبالطَّبع، تصدر هذه اللّجنة توصِياتٍ غير ملزمةٍ.

وإنشاء مجلسٍ اقتصاديٍّ واجتماعيٍّ في نطاق المحافظة، يتألَّف من ممثلين لأصحاب المهن والّذين يُسهِمون في النّشاطات الثّقافيّة في المحافظة، وذلك لرفد مجلس المحافظة بآراءٍ ودراساتٍ إنمائيّةٍ عامّةٍ ومتخصِّصةٍ يتحسَّسونها بحكم مواقعهم وخبراتهم»[1].

وممَّا لا شكَّ فيه «أنّ قيام مجلس المحافظة بالمهامّ الّتي أوكلَتْ إليه يُشكِّل مظهَراً مهمّاً من مَظاهِر اللّاحصريّة الإداريّة في الإدارة اللّبنانيّة، إلَّا أنَّ فاعليّة الدَّور الّذي يقوم به

(1) د. حبيب أبو صقر، مرجع سابق.

تتوقَّف على مدى الأهمّيّة الّتي يُعطيها له المحافظ، ورغبته في إشراكه في تقرير الأمور الدَّاخلة في صلاحيّاته»[1]. وبالرَّغم من أهمّيّة دَور هذه المجالس، إلَّا أنّها لم ترَ النّور بتاتاً.

وبما أنّنا تطرَّقنا إلى موضوع مجلس المحافظة، فلا غنى عن ذِكر صلاحيّات المحافظ، فهو أعلى الموظَّفين رتبة في المحافظة، وككلّ موظّفي الفئة الأولى في الدَّولة يُعيَّن بمرسومٍ يتَّخَذ في مجلس الوزراء من بين حملة الإجازة في الحقوق أو ما يعادلها (المادّة 5 من المرسوم 116 تاريخ 1959/6/13). وهذه الشّروط تتشابه مع الشّروط والمعايير في قانون المحافظات العراقيّ، ولكن أضافَتْ شَرطاً مميَّزاً في البند الثّاني من المادّة (25) من قانون المحافظات الجديد، وهي «أن يكون متمتِّعاً بالمؤهَّلات الأساسيّة لقيادة المرفق الإداريّ»[2]، ونحن نرى أنّ هذا المعيار مهمٌّ وأساسيٌّ في شخصيّة المُحافِظ لقيادة المُحافَظة المؤتمَن عليها.

«إنّه يمثّل الإداراتِ المركزيّة في المحافظة، ويُدير الوحدات الإقليميّة المركزيَّة فيها ويُراقِب أوضاع المحافظة من الأوجُه السّياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، كما يتولَّى حِفظ النّظام والأمن وصَوْن الحرّيّة الشَّخصيّة والحرّيّات العامّة. إنَّ الصّلاحيّة الشّاملة للمحافظ في المحافَظة هي بهدف احترام التّوازن بين وحدة الدَّولة ولامركزيّة إداراتها. يرتبط المحافِظ بالسّلطة المركزيّة بما يُعرَف بقاعدة الهرَميّة أو التَّسلسل الإداريّ، وبذلك فهو يتلقَّى العمليّات والتَّوجيهات مباشرةً من هذه السُّلطة بأشخاص الوزراء. لعلّ من

(1) د. طارق المجذوب، مرجع سابق، ص494.

(2) المُشاوِر القانونيّ بندر داوود سلمان، **قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم 21 لسنة 2008 المُعدَّل معزَّزاً بقرارات المحكمة الاتّحاديّة العليا وقرارات مجلس الدّولة**، الطّبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، 2019، ص46.

أهمّ ما يمكن أن يُؤدِّيه المحافظُ هو مهمّـة التَّنسـيق بـين الإدارة المركزيّـة ومجلـس المحافظـة والبلديّات في المحافظة لجهة المشاريع والأشغال المشـتركة ضـمن المحافظـة، والّتـي مـن شـأن تحقيقها بالتّفاهم بين هذه الهيئات أو بالشّراكة في مـا بينهـا الحصـولُ عـلى تـوفير في الكلفـة وتحسينٍ أفضلَ للخدَمات»[1].

أمَّا فيما يتعلَّق برقابة المُحافِظ الإداريّة على البلديّات، فقد حدَّدتِ المادّة 61 من المرسـوم الاشتراعيّ رقم 118 لسنة 1977 القراراتِ الّتـي تخضـع لتصـديقه، وهـي: 1- إجـازة صـفقات اللوازم والأشغال عندما تزيد قيمتها عن المئة ألف ليرة، ودفاتر الشّروط الخاصّة العائـدة لهـا؛ 2- شراء أو بيع العقارات التـي تزيـد قيمتهـا عـن مئتـي ألـف لـيرة ودفـاتر الشروط الخاصـة العائدة لها؛ 3- إجازة الأشغال بالأمانة وشراء اللّوازم بالفـاتورة عنـدما تتجـاوز قيمتهـا خمسـاً وعشرين ألف ليرة؛ 4- تخصيص ملكٍ بلديٍّ لمصلحةٍ ما، بعد أن يكون مخصصاً لمصلحةٍ عامّـةٍ؛ 5- عقود الإيجار الّتي تزيد بدَلاتها السَّنويّة عن ثلاثين ألف لـيرة؛ 6- إنشـاء الأسـواق وأمـاكن السّباق والمتاحف والمستشفيّات والمساكن الشّعبيّة ومصارف النُّفايات وأمثالها»[2].

ونحن نرى أنَّ النّصّ قد حدَّد الحدّ الأدنى لرقابة المحافظ ولم يحدِّد الحـدّ الأقصى، كـما أن معظم الصَّلاحيّات الماليّة هي تحت رقابة المحـافظ. لـذا، كـان عـلى المشِّرع عـدم ذكـر كلمـة «وأمثالها»؛ لأنّه بذلك ينقل تحديد سلطات المحافظ إلى العموميّـات، وهـذا يتنـافى مـع مبـدأ اختصاص سلطة الرّقابة.

(1) د. حبيب أبو صقر، مرجع سابق.

(2) المادّة (61) من المرسوم الاشتراعيّ رقم 118 لسنة 1977.

ثالثاً: التّصديق على قرارات المجالس البلديّة ومجالس المحافظات

«باستطاعة سلطة الوصاية أن ترفض التَّصديق على القرار البلديّ لأسبابٍ تستند إلى القانون والأنظمة من جهةٍ، كما يُمكِنُها التَّذرّع بتقديرها الاستنسابيّ للوضع الرّاهن من جهةٍ ثانيةٍ. لذا، فإنَّه من البدَهيّ التّذكير أنّه يستحيل عليها أن تختار هذا أو ذاك من السَّببَيْن المذكورَيْن كما تشاء، لأنّها تفقد الصَّلاحيّة والقدرة على إلغاء قرار قانونيٍّ كان من المفروض على البلديّة اتّخاذُهُ»[1].

«لا يعود للمحافِظ النَّظر في مدى ملاءمةِ هذه الأعمال (Contrôle d'opportunité)، بل يعود له، إذا شكَّ في قانونيّتها، أن يُرسِلَها إلى القاضي الإداريّ في المحافظة، بعد أن تنشأ المحاكم الإداريّة في المحافظات، أو إلى غرفةٍ مختصّةٍ في مجلس شورى الدَّولة، للنَّظر في قانونيَّتها (Contrôle de régularité)، وفي الشّؤون الماليّة، فللمُحافِظ وللأسباب ذاتها أيضاً أن يُرسِلَها إلى **الغرفة الإقليميّة للمحاسبة** الّتي سيتمّ استحداثها وذلك للنّظر في مدى انطباقها على القوانين الماليّة. بانقضاء مهلةٍ معيّنةٍ تصبح هذه الأعمال نافذة. يتطابق هذا الاقتراح مع ما يعتمده القانون الفرنسيّ حاليّاً في هذا المجال، وهذا يُمكِن أن يُجيز تأجيل تنفيذ قرارات هذه المجالس إلى أسبابٍ أمنيّةٍ من قِبَل الوزير المختصّ وتكون قراراتُه بهذا الموضوع قابلةً للطَّعن أمام مجلس شورى الدّولة»[2].

(1) د. بكر قباني، مرجع سابق، ص157.

بالإضافة إلى صلاحيّاته الشّاملة لجميع أوجه نشاط الإدارة المركزيّة في المحافظة، وآخِذاً بالاعتبار صلاحيّة التّقرير والتّنفيذ الّتي يتولّاها مجلس المحافَظة في الإدارات الإقليميّة ذات الطّبيعة الإنمائيّة، تُحال إلى المحافِظ جميع القرارات الدّاخلة ضمن اختصاص المحافِظين ووزير الدّاخليّة والبلديّات في التّشريع الحاليّ للبلديّات، والأعمال الّتي تصدر عن مجالس المحافظة.

(2) د. حبيب أبو صقر، مرجع سابق.

وبناءً على ما تقدَّم، يمكن تقسيم **صلاحيَّات المُحافِظ** إلى **ثلاثة أنواع:**

1- **السُّلطات الأساسيّة:** وتتمثَّل في «أنَّ المُحافِظَ مرتبِطٌ بالسِّياسة التي ترسمها الحكومة لنفسها، ويقوم بإطلاع الحكومة بواسطة وزير الدّاخليّة، وبصورةٍ دوريّةٍ على أوضاع محافظته، من جميع النَّواحي السِّياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، ما يسمح للحكومة بالوقوف على المشاكل الّتي تقتضي تدخُّلها ومعالجتها لتجنُّب تفاقمها، كما أنّ المحافظ يُطلع وزاراتِ الدَّولة الّتي يُمثِّلها على كيفيّة سَير الدَّوائر التّابعة لها، وهو يُبدِي مُلاحظاتِه ومُقترَحاتِه بِشأنِها»[1].

2- **السُّلطات الإداريّة:** وهي تتعلَّق بمُجملِها بسُلطة الضَّابطة الإداريّة الّتي يتولّاها المُحافظ، فهو من هذه النّاحية «مكلَّفٌ بحفظ الأمن والنّظام، وصَونِ الحرّيّة الشَّخصيّة، وحُرمة الملكيّة الخاصّة بواسطة قوى الأمن الّتي تُوضَع تحت تصرُّفه في نطاق المحافظة. وفي إطار هذا الاختصاص أيضاً، يستطيع المُحافِظ أن يتَّخِذ كلَّ إجراءٍ يراه ضروريّاً لتطبيق قواعد الصِّحّة العامّة، ومنها صلاحيّة التَّرخيص بإنشاء المحلّات المصنَّفة من الفئتين الأولى والثّانية»[2]، كما يحقُّ له إدارة وتفتيش أجهزة الوزارات الّتي يمثّلها ومراقبة موظَّفِيها، وممارسة مهامِّ الوصاية الإداريّة على بعض أعمال البلديّات، وأيضاً ممارسة مهمّات القائم مقام في القضاء الّذي يُوجَد فيه مركز المحافظة.

3- **السُّلطة القضائيّة:** بموجب المادّة (12) من قانون أصول المحاكمات الجزائيّة اللّبنانيّة

(1) د. فوزت فرحات، مرجع سابق، ص85.

(2) م. ش. د. قرار رقم 733 تاريخ 1999/7/14، (البواري/وزارة الداخلية)، م. ق. إ، 2003، ص781.

أُعطـي المحـافِظ صـلاحيّة ممارسـة سُـلطة الضّـابطة العَدليّـة[1]، وذلـك في سـبيل مـؤازرة السُّلطات القضائيّة المختصّةِ، وضِمنَ الحدود الّتي يُعيِّنها له القانون، «كما يُعتـبَر المُعـاوِنَ الأوّلَ للنّيابة العامّة، لدى محكمة الاستئناف في المحافظـة، في جميـع القضـايا الّتـي تهـمّ الحكومة، لاسيَّما القضايا الّتي لهـا انعكاسـاتٌ أمنيّـةٌ عـلى الصَّـعيد الأمنـيّ في المحافظـة. وأخيراً، يجب أن يُعلِمَ المُحافِظ النّيابة العامَّـة بكـلِّ مـا يُهـدِّد أو مـا مـن شـأنه أن يُهـدِّد السَّلامة العامّة والأمن العامّ»[2]. وهنا، لابدّ مـن الإشـارة إلى أنّ القـانون العراقـيّ اسـتثنى عمل المحاكم من صلاحيّات المُحافِظ، حيث جاء في نصِّ المادّة (31) من القـانون رقـم 21 لسنة 2008 في فقرتها الرَّابعة «الإشرافُ على سَير المرافق العامّة في المحافظة وتفتيشها مـا عدا المحاكم والوحدات العسكريّة والجامعاتِ والكلّيّاتِ والمعاهد»[3].

ويرى البعض بأنّ المُحافظ هو نقطـة الارتكـاز الأساسـيّة في عمليّـة الإدارة المحلّيّـة، ويعتقد الكثير من المتعاملين مع المحافظات أنَّ المُحافظ هو رئيس جمهوريّة المحافظـة، ويطلق البعضُ عليه: رئـيس جمهوريّـة الإقلـيم، ويُمثّـل مثـل هـذا المُعتقَـد أو الانطبـاع الذّهنيّ عبئاً إضافياً على المُحافِظ، ليس بسبب المتطلَّبات الوظيفيّة الإضافيّة النّاتجة عن ذلك، بل بسبب ارتفاع سقف توقُّعات المواطنين بتقديم حلولٍ جَذريّةٍ وسريعةٍ لمشـاكل

(1) من الجدير بالذّكر أنّه لا يُمكِن ملاحقة رئيس البلديّة أو نائبه أو أيِّ عضو بلديّ جزائيّاً من أجل جرمٍ يتعلّق بمهامّهم إلا بناءً على موافقة المحافِظ الخطّيّة استناداً لـنصّ المـادّة (111) مـن قـانون البلـديّات النّافذ رقم (118) لسنة 1977.

(2) د. فوزت فرحات، مرجع سابق، ص86.

(3) المشاور القانونيّ بندر داوود سلمان، مرجع سابق، ص52.

مُزمِنةٍ ومُتراكِمةٍ»[1].

ولكِن بالرَّغم من هَذِه الصَّلاحيّات المتعدِّدة، فإنَّ المحافظة في التَّنظيم الإداريّ اللّبنانيّ لا تعدو كونَها وحدةً إداريّةً تابعةً للإدارة المركزيّة ومُرتبِطةً بها مباشرةً، ولا تتمتَّع بالشَّخصيّة المعنويّة ولا باستقلالٍ ماليٍّ أو إداريٍّ، والمحافظ موظّفٌ تُعيِّنُه الإدارة المركزيّة ويخضع للسُّلطات التّسلسليّة لرؤسائه في هذه الإدارة. مجلس المحافظة هيئةٌ تعيِّنُها الإدارة لمعاونة المُحافِظ في أداء مهامّه. لذلك، فإنّ هذه الوحدة الإداريّة تبقى واقعةً في خانة المركزيّة الإداريّة، بِخاصَّةً وأنّ تشكيل أعضائها يأتي عن طريق المنصب والتَّعيين.

وبرأينا، إنّ تعيين المحافظ من غير أبناء المحافظة لا يُساعِد على تفهُّم ثقافة ومشاكل وطموحات أبناء المحافظة، ولا يُمكِن أن يُعبِّر عنهم بصدقٍ، فقرار تعيين المحافظين غالباً ما يتم على أساس حِصصٍ محدَّدةٍ تتقاسم هذه المراكز بقواعد تحكّمها الطّائفيّة والمذهبيّة.

وعلى العكس من ذلك، يُضيء البند الأول من المادة (31) من قانون المحافظات العراقيِّ رقم 21 لسنة 2008 النَّظر على صلاحيّات المحافظ في «إعداد الموازنة العامّة للمحافظة وفق المعايير الدّستوريّة عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتّحاديّة لرفعها إلى مجلس المحافظة»[2].

(1) د. عادل محمّد زايد، **تطوير مستقبل الإدارة المحلّيّة العربيّة (دروسٌ مستفادةٌ من التّجربة المصريّة)**، منشورات المنظَّمة العربيّة للتنميّة الإداريّة، جامعة الدّول العربيّة، القاهرة، 2014، ص178.

(2) المشاور القانونيّ بندر داوود سلمان، مرجع سابق، ص52.

وهذا دليلٌ على صلاحيّات المحافظ الواسعة في العراق، في حين أنّه في لبنان -كما لاحظنا- تقتصر

أمَّا بالنِّسبة للقائم مقام، فيُعيَّن القائم مقام بمَرسومٍ يُصدِر بناءً على اقتراح وزير الدّاخليّة، بعد استطلاع رأي المُحافظ، وينقل بالطّريقة نفسها. يتقدَّم القائم مقام على جميع الموظَّفين، أية كانت رتبتهم أو السّلك الّذي ينتمون إليه، وهو يمارس صلاحيّاتٍ متعدِّدةً، نذكر أهمّها[1]:

أ- يدير القائم مقام أجهزة الوزارات في القضاء، وله أن يفتِّش الدوائر.

ب- يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والتّعليمات العامّة في القضاء، ويُعتبَر مسؤولاً عن حُسن تطبيقها.

ج- يتولَّى مراقبة أوضاع القضاء من الوجهتين السّياسية والاقتصاديّة، وعليه أن يُطلِع وزارة الدّاخليّة على الحالة كلّ شهرٍ، وكلّما دعَت الحاجة.

د- يتولَّى حفظ النّظام والأمن وصيانة الحريّة الشّخصيّة وحرمة الملكيّة الخاصّة.

هـ- يُمارِس إضافةً لصلاحيّاته الخاصّة الصّلاحيّات الّتي توكلها إليه الوزارات.

و- يُعطي رخص استثمار المقالع، والمحلات المصنَّفة من الفئة الثّالثة.

ز- يُمارِس سلطة الوصاية الإداريّة على بعض أعمال البلديّات. ولتأدية المهامّ المنُوطة به، توضع قوى الأمن الدّاخليّ في القضاء تحت تصرّفه.

صلاحيّات المُحافِظ على الأمور المتعلّقة بالأمن والسّلامة العامّة للمحافظة، ويمكن تعليل هذا الفرق الشّاسع في الصّلاحيّات متى علمنا أنَّ المحافظ في النّظام الإداريّ العراقيّ مُنتخَب من قِبَل مجلس المحافظة ويتمتّع بالشَّخصيّة القانونيّة، ولا يمكن إقالته إلّا من قِبَل مجلس المحافظة أو البرلمان حين ممارسته لسُلطة الوصاية. أمّا في لبنان، فالمُحافظ مُعيَّنٌ من قِبَل السّلطة المركزيّة (كما أسلفنا)، ولا يتمتّع بالشّخصيّة القانونيّة، وهو يتبع الجهاز المركزيّ الإداريّ في لبنان، بالإضافة إلى القائم مقام في المحافظات الإقليميّة التّابعة له.

(1) د. جان باز، مرجع سابق، ص64-65.

وأخيراً، «يكون القائم مقام صالحاً لتمثيل البلديّـة لـدى القضـاء إذا حُلّـت وكُلِّـف رسـميّاً بإدارة أعمالها»[1]، كما أنّه يلزمها هذه الصفة بما ارتبط به من مهامّ، «فإذا كان إصلاح الشَّارع العامّ عائداً على الدَّولة، فإنَّ هذا الأمر لا يُحِلّ البلديّة من نتائج الموجبات الّتي يكون التزمَهـا القائم مقام الّذي يقوم بأعمالها»[2].

والملاحظ أن صلاحيّات القـائم مقـام في لبنـان تتشـابه مـع صـلاحيّات القـائم مقـام في العراق، حَيثُ نصَّت المادَّة (41) من قـانون المحافظـات الجديـد عـلى «الحفـاظ عـلى الأمـن والنّظام وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم، وكذلك الإشراف المبـاشر عـلى دوائـر الدَّولة في القضاء وموظّفيهـا وتفتيشـها، ويُسـتثنى مـن ذلـك: الجـيش والمحـاكِم والجامعـات والمعاهِد، وفرض العقوبات المقرَّرة قانوناً على المخالفين بمصادقة مجلس القضاء»[3].

وبالعَودة إلى مصدر هذا المنصب فهو «مـوروثٌ مـن أيـام المتصرَّفيـة وهـو معـيّن ولـيس

(1) شورى لبناني، 22 كانون الثاني 1958، (شحادة/الدّولة)، المجوعة الإداريّة، 1958، ص8.

(2) شورى لبناني، 12 كانون الأول 1956، (رزق اللـه/الدّولة)، المجموعة الإداريّة، 1957، ص9.

(3) قرار مجلس شورى الدّولة رقم (2014/103) في 2014/9/21 والّذي نصَّ على ما يلي: «- للقائم مقـام حقّ الإشراف ومراقبة سير العمل في دوائر الدّولة في القضاء وتقييم الأداء وحـقّ الـتّقصّي والبحـث عـن السّلبيّات والإيجابيّـات لاتّخـاذ الإجـراءات المناسـبة. - للقـائم مقـام صـلاحيّة رئـيس الـدّائرة في فـرض العقوبات الانضباطيّة المنصوص عليها في المادّة (8) من قانون انضباط موظّفي الدّولـة والقطـاع العـامّ رقم (14) لسنة 1991 بحقّ المخالفين من الموظّفين المحليّين في القضاء بمصادقة المجلـس المحـلّيّ. يُعلِـم القـائم مقـام المُحـافظ بتوصـيات اللّجـان التّحقيقيّـة في شـأن مـوظّفي الدّولـة العـاملين في القضـاء وسلوكيّاتهم ومقترحاته في شأنهم المقترنة بمصادقة مجلس القضاء لاتّخاذ الإجراءات الإداريّة والقانونيّـة بحقّهم وفقاً للقوانين الخاصّة بهم» (المشاور القانوني بندر داوود سلمان، مرجع سابق، ص64-65).

منتخباً، الأمر الّذي يُبقي على المحاصَصة ويقطع الطّريق على المُشاركة، وكلّ هذا ينُمّ عن عدم الحِرَفيّة في التّخطيط وطرح الرّؤى المستقبليّة السّليمة الّتي وردَت في الطّائف، لأنّ لبنان وبشكله الّذي هو عليه يبقى صغيراً جدّاً ولا يحتاج إلى هذا التَّدرّج الإداري غير المُفيد والتّحاصُصيّ، والّذي قد يكون مصدراً إنمائيّاً ومادّيّاً وإداريّاً»[1]. «أما بخصوص رقابة القائمقام الإدارية على قرارات البلديّات الّتي تخضع لتصديقه، فهي: 1- موازنةُ البلديّة ونقلُ وفتحُ الاعتمادات والحسابات القطعيّة؛ 2- تحديد معدَّلات الرّسوم البلديّة ضمن الحدود المنصوص عليها في القانون؛ 3- شراء وبيع العقارات الّتي لا تزيد قيمتها عن المئتي ألف ليرة؛ 4- عقود الإيجارات عندما تزيد بدَلاتها السّنويّة عن عشرة آلاف ليرة في البلديّات الخاضِعة لرقابة ديوان المحاسَبة المُسبَقة، وعن خمسة آلاف ليرة في البلديّات الأخرى ولا تتعدَّى في الحالتَين الثلاثين ألفاً؛ 5- إسعاف المعاقين ومساعدة النَّوادي والجمعيّات والنّشاطات الثّقافيّة والرّياضيّة والصّحّيّة، عندما تزيد المساعدة في السّنة عن الألفي ليرة؛ 6- إجازة صفقات الأشغال واللَّوازم والخدمات عندما تزيد قيمتها عن عشرة آلاف ليرة ولا تتجاوز المئة ألف ليرةٍ وتصديق دفاتر الشّروط الخاصّة بها؛ 7- إجازة الأشغال بالأمانة وشراء اللّوازم بالفاتورة عندما تتجاوز أكلافها الثلاثة آلاف ليرة ولا تزيد عن خمسةٍ وعشرين ألف ليرة»[2].

«إنّ توسيع صلاحيّات المحافظين وقائمي المقام وتمثيل جميع إدارات الدَّولة في المناطق الإداريّة يهدف -من جهة- إلى تنظيم نشاط مرافق الدَّولة العامّة وتسيير العمل الإداريّ، والإسراع في إنجاز المعاملات وتوفير الخدمات، لأنّ ربط كلِّ قرارٍ إداريٍّ

(1) د. زكريا حمودان، مرجع سابق، ص 92.

(2) المادّة (60) من المرسوم الاشتراعيّ رقم 118 لسنة 1977.

وحصره بالوزير في بيروت من شأنه أن يؤخِّر أعمال الإدارات ويعرقل تأمين الخدَمات العامّـة، وهو يهدف من جهة ثانية، إلى إيصال الخدمة للمـواطن في محـلّ إقامتـه، الأمـر الّـذي يـوفِّر عليه عبء الانتقـال إلى العاصـمة، وبالتّـالي تحمـل نفقـاتٍ كبـيرةً وإضـاعةَ الوقـت. وتوسـيع صلاحيات المحافظين وقائمي المقام لا يعدو كونه نوعاً من تنظيم العمل الحكوميّ، ولا يخـرج عن إطار مفهوم التَّنظيم المركزيّ النّسبيّ أو اللَّاحصريّة»[1].

كذلك، فإنَّ تقسيم القضاء يسمح بالمساءلة بصورة أفضـل، لأنّ انتخـاب أعضـاء مجـالس الأقضية سيتمّ على أساس النِّسبيّة ليكون الجميع ممـثّلاً، وبالتَّـالي: التّمثيـل للجميـع لا يـؤدِّي فقط إلى ديمقراطيّةٍ أكثر، إنّما يؤدِّي عمليّاً إلى رقابةٍ أفضل من الدّاخل، مـن أطـراف لم يكونـوا معاً في الانتخابات، وسيَسمحُ ذلك برقابةٍ داخليّةٍ معزَّزةٍ أكثر، وهـذه الرّقابـة لا تُلغـي الرّقابـة الشّعبيّة الّتي تبقى قائمةً أيضاً على مستوى الهيئة العامّة في مقابل مجلس الإدارة.

ولكنَّ الملفت ما نصَّـتْ عليـه وثيقـة الوفـاق الـوطنيّ مـن «اعـتماد اللّامركزيّـة الإداريَّـة الموسَّعة على مسـتوى الوحـدات الإداريّـة الصُّـغرى (القضـاء ومـا دون) عـن طريـق انتخـاب مجلـسٍ لكـلّ قضـاء يرأسـه القـائم مقـام، تأمينـاً للمشـاركة المحلّيّـة»[2]. ولم تُشِر إلى مجلـس المحافظـة، «فهـل هـذا الإغفـال مـؤشِّرٌ عـلى نيّـة إلغـاء هـذا المجلـس واسـتبداله بمجلـس القضاء؟»[3].

(1) د. طارق المجذوب، مرجع سابق، ص602.

(2) د. طارق المجذوب، المرجع السَّابق نفسه، ص495.

(3) «إذا عُدنا إلى الوضع القانوني للقائم مقام وإلى الصَّلاحيّات الّتي يتمتّع بها بموجـب القـوانين المرعيّـة

أمَّا بالنِّسبة إلى **الوصاية الماليّة**[1]، وهي الوصاية الّتي يمارسها كلٌّ من ديوان المحاسبة والمُراقِب الماليّ، فيُمارِس ديوان المحاسَبة الرّقابة على البلديّات الخاضعة لرقابته وفقاً للوظيفة الأساسيّة لسبب إنشائِه، وبالتّالي تتجلّى رقابة الدِّيوان على البلديّات وفقاً لما يلي: المادّة 95 من المرسوم رقم 95 لسنة 1977: الرّقابة الإداريّة بصورة رقابةٍ مسبقةٍ على تنفيذ الموازنة والتّقارير الّتي يُحرِّرها من نتائج رقابته المسبقة والمؤخّرة. والرقابة القضائيّة الّتي يمارسها برقابته على الحسابات وعلى كلِّ مَن يتولّى إدارة الأموال العامّة.

ومن أجل تحقيق هذه الأهداف، لا بُدّ من إدخال بعض التّعديلات الأساسيّة على النّصوص القائمة وتصحيح مسار التّطبيقات العمليّة المترتّبة عليها. أمّا الاقتراحات الّتي من شأنها أن تساعد على تأمين التّطوّر المنشود للتّجربة القائمة، فيمكن إيجازها في الخطوط العريضة التّالية:

الإجراء، نجد أنّه ليس إلاّ موظفاً من موظّفي الدّولة وهو يرتبط بشكلٍ مباشرٍ بالسّلطة المركزيّة عن طريق التّسلسل الهرَميّ، في كلّ ما يتعلّق بتعيينه ونقله وإقالته، وتحديد نوعية صلاحيّاته الّتي تبقى مَنوطة بشكلٍ مباشرٍ بالسّلطة الحكوميّة والّتي تُحدَّد ضمن نطاق قضائه. أمّا المجلس المُنتخَب، فهو مجلسٌ محلّيٌّ مُنتخَبٌ عن طريق الاقتراع العامّ المباشر، ويكون مسؤولاً عن إدارة المصالح المحلّيّة واتّخاذ القرارات بشكلٍ مستقلٍّ عن السّلطة المركزيّة، ويكتسب أعضاء المجلس المحلّيّ شرعيّةً قانونيّة تنبثق عن الإرادة الشّعبيّة وتؤسِّس لهم حصانةً مختلفةً تماماً عن الحَصانة والشّرعيّة اللّتين يتمتّع بهما القائم مقام. إزاء هذا الوضع القانونيّ للوحدات المحلّيّة وللهيئات المُنتخَبة تُثار الإشكاليّة التّالية كيف يمكن لموظّف تنفيذيّ كالقائم مقام أن يرأس مجلساً تمثيليّاً، وأن يمارس صلاحيّات ويتّخذ قرارات لا تعود أصلاً إلاّ لمجالس محلّيّة منتخَبة ومنبثِقة عن إرادة الشّعب». (السّفير تاريخ 1999/8/2، **اللّامركزيّة الإداريّة في ضوء نصوص الطّائف**، المركز الاستشاريّ للدّراسات والتّوثيق).

(1) سنتناول رقابة هذه الهيئات بشكل أكثر تفصيلاً في موضعٍ لاحقٍ من هذا الفصل.

1- «توسيعُ الإطار الّذي يستطيع فيه المحافظون وقائمو المقام من اتّخاذ المبادرة في تحريك الوحدات الإقليميّة لتنفيذ المشاريع وتحقيق الخدَمات ضمن مخطَّطٍ عامٍّ يتمّ إقراره سنويّاً لكلّ محافظةٍ والأقضية التّابعة لها، وأن يلحظ الاعتمادات اللّازمة لتنفيذ المشاريع الواردة في المخطَّط العامّ.

2- تدعيمُ الصّلاحيّات المقرَّرة لمجلس المُحافَظة وإعطاؤه إمكانيّة المبادرة في التّحرّك بما يتعدّى الصّلاحيّات الاستشاريّة والرّقابيّة الّتي يمارسها حالياً، والنَّصُّ على مُضاعفة اجتماعاتِه الشّهريّة، إضافةً إلى تحديد الصّلاحيّات العائدة لوزير الدّاخليّة في ممارسة الرّقابة الإداريّة على قرارات المجالس البلديّة، وتخويل كلّ ما لا يتعلّق منها بالنّظام العامّ إلى المحافظين وقائمي المقام.

3- تحويل العديد من الصّلاحيّات الّتي يمارسها المحافظون إلى قائمي المقام، تحريرُ الوحدات الإقليميّة من إلزاميّة الرّجوع إلى الإدارة المركزيّة الّتي تتبع لها، إلاّ في المسائل الّتي تتعلّق (بالسّياسة العامّة) المقرَّرة للوزارة، وتمكينها بالنّصوص والممارسة من التَّحرّك والعمل بعيداً عن تسلُّط موظّفي الإدارة المركزيّة، وتدخلهم بدون حق في نشاط وأعمال الوحدات الإقليميّة»[1].

وبالحديث عن السِّياسات العامّة، لا يزال هذا المصطلح محلَّ خِلافٍ بين السّلطات المركزيّة والمحافظات غير المنتظمة بإقليمٍ في العراق إذ لم يتمّ الوقوف عليه؛ لعدم وجود تفسيرٍ واضحٍ له، حتّى أنّ مجلس الوزراء أصدَر قراراً ألزم فيه الهيئة العليا للتّنسيق بين المحافظات بإعداد مسوَّدة تعريفٍ واضحةٍ للسّياسة العامّة للوزارات المنقولة ودوائرها

(1) د. حسن الحلبي، مرجع سابق، ص60-61.

وأجهزتها ووظائفها وخدماتها واختصاصاتها في المحافظة[1].

ولكنَّ إمكانيّة تحقيق تلك المقترحات في خطوطها العريضة يتوقَّف بالدَّرجة الأولى على تصميم الدَّولة على تطوير النّصوص القائمة في المجالات الّتي تمَّ ذكرها، وتعديلها بنصوصٍ دقيقةٍ واضحةٍ، يكون من شأنها توسيع اللّاحصريّة وترسيخ تطبيقها على مُختلَف الأصعِدة بالنّسبة إلى سائر الوحدات الموجودة في المحافظات والأقضيّة، كما يتوقَّف بالدَّرجة الثّانية على اضطلاع الموظفين الإقليميِّين، وعلى رأسهم: المحافظون وقائمو المقام بالدَّور الّذي أُوكِل إليهم، وانكفاء موظَّفي الإدارة المركزيّة عن التَّدخّل في الأعمال الجاريّة الّتي يتمّ تحقيقها على الصَّعيد الإقليميّ. أمّا بخصوص الوصاية الماليّة، فقد أخضع القانون كافّة الأعمال الماليّة في بلديّة بيروت وسائر البلديّات واتحاد البلديّات لرقابة المراقب الماليّ.

ولا يتحقَّق دور البلديّات بشكلٍ فعالٍ إلَّا بتعزيز صلاحيّات المجالس البلديّة وتوضيح مهامّها عَبر الآليّة التّالية:

أولاً: من خلال « فرض قانونٍ واضحٍ حول مستحقّات البلديّات من رسومٍ مباشرةٍ تقوم البلديّة بعمليّة جبايتها مباشرةً من خلال موظّفين ثابتين تابعين لها، أو من خلال خصخصة الجباية، كما هي الحال في العديد من المؤسَّسات الكبرى في الخارج.

ثانياً والأهم: فرض غراماتٍ ماليّة على الوزارة المختصّة كما على المواطنين عن كلّ تأخير بعمليّة دفع عائدات البلديّات واعتبارها جُرماً يعاقب عليه القانون وتقصيراً بحقّ المواطنين.

(1) قرار مجلس الوزراء العراقيّ رقم 27 لسنة 2018.

ثالثاً: تنظيم عمل البلديّات بحصرها بالنّهج الإنمائيّ لتعزيز فاعليّته وتوسيع دورها الاجتماعيّ عبر تفعيل عمل الجمعيّات وربطها بالبلديّات بدلاً من وزارة الدّاخليّة، وذلك بهدف التّمييز بين الدّور الاجتماعيّ وتنظيم عمله خدمةً للمجتمع، وذلك ضمن معيارٍ واحدٍ يُطبَّق على مُختلَف الأراضي اللّبنانيّة، الأمر الّذي يُبقي على دور السُّلطات المركزيّة ويمنع نشوء الجمعيّات غير القانونيّة»[1].

«وبذلك وحده تتوصَّل الإدارة إلى تحقيق الأهداف الكامنة وراء اعتماد هذا النَّوع من اللّامركزيّة كوسيلةٍ فاعلةٍ للتّلطيف من وطأة المركزيّة الإداريّة الّتي ما برحت تؤلِّفُ السِّمة العامّة للإدارة اللّبنانيّة الحاضرة»[2].

أنّ هذه البنيةَ التَّنظيميّةَ تُصبِح فاعلةً أكثر بالتّعاون مع الجمعيّات، والاتّحادات والنّقابات المحلّيّة، حسب الظّروف السّياسيّة لكلّ دولةٍ وتشريعاتِها، بحَيثُ يضمُّ

(1) د. زكريّا حمودان، مرجع سابق، ص88. أمّا **الاقتراحات الّتي تقدَّمت بها اللّجنة، فهي ثلاثة: الاقتراح الأوّل:** السّلطات المحلّيّة اللّامركزيّة دون استثناء: ممارسة الرّقابة على قانونيّة المعاملات - التّصديقُ على قطع الحساب- الإبقاء على الرّقابة القضائيّة الممارسة على المحاسبين. **الاقتراح الثّاني:** -السّلطات المحلّيّة اللّامركزيّة ذات الإمكانات الحاليّة الواسعة وفي مراكز المحافظات -ممارسة الرّقابة المسبقة على السّلطات المحلّيّة اللّامركزيّة الكبرى والرّقابة المؤخّرة على السّلطات المحلّيّة اللّامركزيّة الصّغرى. **الاقتراح الثّالث:** -الحدُّ من رقابة الإدارة اللّاحصريّة غير المتخصّصة من خلال نقل الصّلاحيّات الرّقابيّة التّالية من المحافظ إلى ديوان المحاسبة (م. 61 من قانون البلديات الحاليّ). -شراء العقارات الّتي تزيد قيمتها عن مئة مليون ليرة. -توحيد معايير المحاسبة الماليّة: توحيد شكل الموازنة. –طرح إنشاء فروع إقليميّة لديوان المحاسبة للبحث (في مراكز المحافظات مثلاً) على أساس أنّه غير قادرٍ في الوضع الحاليّ على مراقبة جميع السّلطات المحلّيّة اللّامركزيّة».

(2) مشروع نقاش عامّ حول **إصلاح اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان**، مبادرةُ المساحةِ المشتركةِ، التَّقريرُ النّهائيُّ، سلسلةُ حوارات السّياسات-لبنان/4، ص61.

الاتّحاد الوحَداتِ المحلِّيّةَ ضمن نطاق كلّ مستوى، والهدف من هذه الكياناتِ هو مساعدة الوحدات المحلّيّة في المجالات الإداريّة والماليّة والصِّحّيّة والهندسيّة، إضافةً إلى إجراءِ الدِّراسات للمشكلات الّتي تُواجِه الوحدات المحلّيّة واقتراحِ الحلول المناسبة لها، وكذلك تبادُل الرُّؤى والخبرات بما يعود بالنَّفع العامّ على مجموع الوحداتِ المحلّيّة.

وفي الختام، يبقى الأمل في أن لا يُشدِّدَ الوزراء في إخضاع البلديّات لكثير من الرَّقابة وحَصرها بمجالاتٍ معيَّنةٍ حيث تدعو الحاجة والضَّرورة، حفاظاً على استقلاليّة البلديّات واحتراماً لروح اللّامركزيّة الإداريّة.

المبحث الثَّاني

اللّامركزيّة الإداريّة المُوسَّعةُ في الوحدات الإداريّة الصُّغرى

(القضاء وما دون)

اللّامركزيّة -كما ذكَرْنا- نمطٌ من أنماط الإدارة، وأسلوبٌ من أساليب الحكم، «فالسُّلطة المركزيّة لا يمكنها، من العاصمة وحدها، حيث هي متمركزة، أن تُديرَ شؤون البلد في كلّ شاردةٍ وواردةٍ. ولهذا، فهي مضطرّةٌ إلى أن تُقسِّم البلاد إلى مناطق، وتُعيِّن على رأس كلّ منطقةٍ مسؤولاً ينهض ببعض الشُّؤون ويتولَّى بعض الصّلاحيّات. ويُمكِن أن تكون اللّامركزيّة عمليّةً إداريّةً، كما يمكن أن تتعدَّى ذلك لتصبح عمليّةً حضاريّةً»[1]. وبالتَّالي، «فإنّ إنجاح اللّامركزيّة في بلدٍ ما مرتبطٌ، إلى حدٍّ كبير، بمدى انتشار المؤسَّسات والتَّنظيمات الدِّيموقراطيّة في هذا البلد، ويؤلمنا أن نعترف بأنّ لبنان يفتقر إلى هذه العناصر. إنّ أفضل التَّنظيمات الإداريّة وأرقاها قاطبةً تفشل في ظل مناخاتِ عدم الثّقة والارتياب وفي غياب روح التَّضامن الوطنيّ»[2].

كذلك، اعتبرَ بعض الباحثين أنَّ اللّامركزيّة «ترتبط ارتباطاً وثيقاً بإدارة المجتمعات التَّعدُّديّة وتأمين المساواة بين المجتمعات المختلفة. وبمساهمتها في حماية الأقلّيّات، لأنّها تسمح بنوعٍ من الاستقلاليّة في المناطق الّتي تُمثّل هذه الأقلّيّات أكثريّةً فيها، وهذا من شأنه أن يُشكّل نقطة انطلاقٍ نحو الوحدة الوطنيّة الحقيقيّة»[3].

---

(1) د. طارق المجذوب، مرجع سابق، ص596.

(2) د. روجيه ديب، مقالٌ بعنوان: (**اللّامركزيّة محطة رئيسية نحو التّوحيد الحقيقيّ**)، المجلة القانونيّة، العدد 2، 1993، ص13.

(3) د. طارق المجذوب، مرجع سابق، ص606-607.

انطلاقاً من هذا الواقع، يمكننا طرح مجموعة من التساؤلات الآتية: ما الأهداف المتوخّاة من اللّامركزيّة؟ ما المعطيات الذّهنيّة والاجتماعيّة والقانونيّة الّتي تُساعِد أو تعيق المشاركة المحلّيّة؟ ما العلاقة بين البلديّاتِ والمؤسَّسات العامّة لتسهيل المعاملات؟ ما دَور الدَّولة في التّنمية المتوازنة؟ وما دور المجتمع الأهليّ في هذه التَّنمية؟

ليست اللّامركزيّة علاجاً لكلِّ مشاكل لبنان، ولكن بتطبيقها بشكلٍ موسَّعٍ تستطيع اختصار الكثير من المشاكل من خلال المشاركة الشَّعبيّة الحقيقيّة وفاعليّة الإدارة، وهذا ما سنحاول الإجابة عنه في هذا المطلب انطِلاقاً من قراءةٍ معمَّقةٍ عن مشروع قانون اللّامركزيّة الإداريّة وأهمّيّة ترسيخ مبدأ الإنماء المتوازن كأحد أبرز الإصلاحات الإداريّة في النّظام اللّبنانيّ. وعليه، سوف نتناول في المطلب الأوّل: (الجهود التّشريعيّة لتطبيق اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة)، ثمَّ نعالج في المطلب الثّاني: (دستوريّة الإنماء المتوازن في ظلّ اللّامركزيّة الإداريّة).

المطلب الأوّل

الجهود التّشريعيّة لتطبيق اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة

«إنَّ البحثَ في الإطار المفاهيميّ والقانونيّ للتَّنظيم الإداريّ في لبنان من خلال تتبُّع مظاهر تطبيق المركزيّة واللّامركزيّة الإداريّة وصولاً إلى توصيف الواقع التَّنظيميّ المحلّيّ القائم، واستكشاف الاختلالات التّنظيميّة المُعوِّقة لحركة التّنمية المتوازنة والمستدامة، وتقييم الطُّروحات المقدَّمة حول تطبيق اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة المنصوص عليها في وثيقة الطّائف من رسميّةٍ وأهليّةٍ، كلّ ذلك يُكوِّن الأرضيّة اللّازمة لتمثيل الخيار الأنسب لتطبيق اللّامركزيّة الإداريّة المحلّيّة وتوصيفه في إطار البيان التَّنظيميّ العامّ لحركة التَّنمية الّتي تتأسَّس على قاعدة التَّقسيمات الإداريّة لأراضي

الجمهوريّة كافّةً»[1].

ونظراً لتعدُّد مشاريع القوانين الّتي تقدَّم بها العديد من السِّياسيِّين والفقهاء في إطار اللّامركزيّة الإداريّة. ارتأينا أن نعالج في **الفرع الأول** (مشاريع القوانين بعد اتّفاق الطّائف) للوصول إلى (الأسس الّتي قام عليها مشروع اللّامركزيّة الحاليّ: "مشروع الوزير زياد بارود") في **الفرع الثَّاني**.

الفرع الأوّل

مشاريع القوانين بعد اتّفاق الطّائف

منذ وثيقة اتّفاق الطّائف الّتي أقرّت بتاريخ 1989/10/22 وحتَّى اليوم، قُدِّمَت الكثير من المشاريع اللّامركزيّة الإداريّة الّتي جاءت تنفيذاً للإصلاحات الّتي جاءت بها هذه الوثيقة لتحقيق:

1- توسيع صلاحيّات الهيئات اللّاحصريّة (محافظ وقائم مقام) لتمثيل جميع إدارات الدّولة في المناطق الإداريّة على أعلى مستوى لتحصيل تقديم الخدمات للمواطنين.

2- إعادة النَّظر في التّقسيم الإداريّ لضمان الحفاظ على العيش المشترك.

3- تحقيق اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة على مستوى الوحدات الإداريّة الصّغرى (القضاء وما دونه).

---

(1) د. طارق حمادة ود. محسن صالح ود. رضوان جمّول ود. وجيه زغيب والمهندسة مها لطف، مقال بعنوان (**نحو خيار أنسب لتطبيق اللّامركزيّة الإداريّة المحلّيّة الموسّعة**)، من كتاب: (نحو رؤية شموليّة لتطبيق اللّامركزيّة الإداريّة المحلّيّة)، الطّبعة الأولى، المركز الاستشاريّ للدّراسات والتّوثيق، بيروت، 1999، ص173.

4- تكليف الجماعات المحلّيّة إدارة شؤونها الذّاتيّة.

إنَّ مشاريع القوانين الَّتي قُدِّمَت إلى المجلس النّيابيّ اللّبنانيّ مُتعدِّدةٌ، لكنّها بقِيَت في أدراجِه. نذكر منها: «ما تقدَّم به النّائب أوغست باخوس في العام 1995 باقتراح القانون الرّامي إلى تعديل قانون التّنظيم الإداريّ، وهو اقتراحُ قانون التَّنظيم الإداريّ واللّامركزيّة الإداريّة كما عدّلته اللَّجنةُ الفرعيّةُ المنبثقةُ عن لجنة الإدارة والعدل النّيابيّة المقدَّم في العام 1997»[1]. ومن أبرز ما جاء به اقتراح النّائب باخوس هو إلغاء المحافظة وتحويل صلاحيّات المحافظ إلى القائم مقام الّذي يصبح موظّفاً من الفئة الأولى. أمّا عن قرارات مجلس القضاء، فتخضع لتعديل مجلس الوزراء، وعلى الرَّغم من إيجابيّات هذا المشروع إلّا أنّ ممّا يُؤخَذ عليه أنّه يُترَك التَّضارب قائماً بين السّلطة المعيَّنة والسُّلطة المنتخَبة[2].

كما أنَّنا نرى أنّه خالف اتّفاق الطّائف بإلغائه المحافظة، إذ نصَّ الاتّفاق على توسيع صلاحيّات الهيئات اللّاحصريّة وليس إلغاءها.

أمّا مُقترَح لجنة الإدارة والعدل النّيابيّة المقدَّم في عام 1997، الّذي جاء تعديلاً لمقترح باخوس، فقد عمد إلى اعتماد المحافظة وإلغاء القضاء، ويُلاحَظ أنّه كان يتّجه نحو إصلاحاتٍ لا حصريّةٍ وليس نحو تطبيق نموذجٍ لامركزيٍّ أمثل[3].

(1) د. ريان عسّاف، **اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان: من العنوان الجامع إلى القانون الجامع**، مجلّة الدفاع الوطني، بيروت، العدد 92، نيسان 2015، منشورٌ أيضاً على الموقع الإلكترونيّ: www.droit.ul.edu.lb.

(2) الوزير زياد بارود، مقالٌ بعنوان: **تحدِّيات اللّامركزيّة والحكم المحليّ في العالم العربيّ** (عمل جماعي)، المركز اللّبنانيّ للدِّراسات، بيروت، الطّبعة الأولى، 2005، ص143.

(3) المادة (4) من مشروع قانون لجنة الإدارة والعدل النّيابيّة لسنة 1997.

أمّا المقترح الثّالث فهو الّذي تقدَّم به وزير الدّاخلية الأسبق ميشال المر[1] في عام 1999، وقد أحالتة الحكومة إلى مجلس النُّوّاب بالمرسوم رقم 1066 بتاريخ 6 آب 1999[2].

تميَّز هذا المُقترَح عن المقترحين السّابقين بإلغاء منصب المحافظ والقائم مقام والاستعاضة عنهما بتسمية «رئيس المنطقة» يتمتَّع بصلاحيّاتٍ واسعةٍ جدّاً ويُعيَّن من قِبَل السّلطة المركزيّة، كما أنشأ المقترح مجلس للمنطقة يتمتّع بالشَّخصيّة المعنويّة والاستقلال الماليّ والإداريّ، رئيسُهُ رئيس المنطقة. وهُنا، نُسجِّل ملاحظتنا على الخلط الواضح بين اللّامركزيّة واللّاحَصريّة الواردة في المقترح «إذ إنَّ ترؤُّس موظّف تابع للسُّلطة المركزيّة المجلس المحلّيّ المُنتخَب يجعل من الصّعوبة فصل التّداخل بالصَّلاحيّات، بل إنَّه يُعزِّز اللّاحصريّة تحت شعار اللّامركزيّة[3].

(1) ميشال المرّ، وزير الدّاخلية اللّبنانيّ بين عامي 1995 و2000.

(2) في منتصف العام 1995، قدَّم وزير الدّاخليّة ميشال المرّ في مجلس الوزراء مشروع قانون عن اللّامركزيّة الإداريّة، ما لبث أن سُحِبَ لمزيد من الدّرس السّياسيّ والإداريّ. وفي أوائل عام 1996 عرض المرّ مشروعاً مغايراً يتبنّى فيه تقسيم لبنان إلى 32 وحدة إداريّة. وفي 14 كانون الثّاني من العام 1997، أعلن مشروعاً جديداً يقسِّم لبنان إلى 24 دائرة إدارية، أي تحويل الأقضية والمحافظات من دون أن يذكر ما إذا كانت حدود الأقضية الحاليّة هي المعتمَدة أم أنّ للمشروع ملاحق ومراسيم إضافيّة. وقد ردَّت وزارة الإصلاح الإداريّ على هذا المشروع آنذاك معلّلةً موقفها بأنّ «عدد المحافظات المقترح في القانون 24 مبالغ فيه كثيراً لأنّ مساحة لبنان وعدد سكانه لا تتطلّب هذا التقسيم). (الديّار، تاريخ 1998/10/30، رقم 321439 مقالٌ بعنوان: **اللّامركزيّة الإداريّة: رحلة بدأت بالطّائف وانتهت بالأدراج، الحصّ: تحقيقها يستوجب إعادة النظر بالتّقسيم الإداريّ**). (المركز الاستشاريّ للدّراسات والتّوثيق).

(3) المادّة (7) من مقترح قانون ميشال المرّ لسنة 1999.

كذلك هناك مشروع عام 2001 الّذي كان له أثرٌ كبيرٌ في الأوساط السّياسيّة والحكوميّة والقانونيّة، فقد وُصِف هذا المشروع حينها بالثّوري والحضاريّ والتّاريخيّ. في هذا المشروع، تُحقِّق بيروت حلمها القديم بإزالة وصاية المحافظ، كما تتَّسِع مساحة حرّيّة البلديّات حيث لن تخضع للرّقابة سوى القرارات ذات التّأثير على الخزينة العامّة. والمشروع الجديد يلغي الرّقابة المسبقة لديوان المحاسبة، ويفرض الحصول على إجازة جامعيّة لتولّي مركز رئيس البلديّة ونائب الرّئيس في البلديّات الكبرى، كما سيعود إنشاء البلديّة في الطّروحات الجديدة لمجلس الوزراء بدلاً من وزارة الدّاخليّة.

وفكرة تقليص دُور الوصاية الّتي يُمارِسُها القائم مقام والمحافظ والوزارة يُبرِّره واقع أنّ البلديّات سُلطةٌ مُنتخَبةٌ ويجب أن يكون لديها كلّ الحرِّيّة والاستقلاليّة في اتّخاذ القرارات الّتي ترتئيها، وتبقى الرّقابة الماليّة المؤخَّرة على المجالس البلديّة من قِبَل ديوان المحاسَبة، وستكون هذه الرّقابة على جميع المشاريع الّتي تقوم بها البلديّات.

وقد أملَتْ لجنة الإدارة والعدل اللّبنانيّة آنذاك في أن ترسله الحكومة في أسرع وقت، حيث تضمن التَّقسيمات الإداريّة الجديدة بشكلٍ متوازنٍ مع مشروع قانون البلديّات. «يهدف المشروع إلى تعزيز المشاركة الشَّعبية عبر منح الاستقلال الإداريّ والماليّ للسُّلطات اللّاحصريّة، فبدل المحافظة ينشئ المشروع ما يُشبِه سلطاتٍ مناطقيّةً على شاكلة المناطق والأقاليم في النّظام الإداريّ الفرنسيّ (les regions et les departments) ويمنحها استقلالاً إداريّاً وماليّاً، لكنَّ هذا المشروع وُجِّه بنقدٍ لأنّه يُعزّز شكليّاً اللّامركزيّة، بينما يُبقي مضمونه على خضوع السّلطة المركزيّة، خاصّةً وإنّ نظام الاقتراع غير المباشر الّذي يعتمده هذا المشروع يُفقِدُه المشروعيّة الشَّعبيّة»[1].

(1) د. جورج سعد، مرجع سابق، ص76.

كما تقدَّم النّائبُ روبير غانم العام 2007 «باقتراح قانون بشأن اللّامركزيّة الإداريّة تمَّت مناقشتُه في لجنة الدِّفاع والبلديّات في مجلس النّواب خلال السَّنوات الأخيرة الماضية. هذه المشاريع والاقتراحات جرى تداولها من دون أن تبلغ مرحلة إقرارها في المجلس النّيابيّ»[1].

أمّا المشروع الأخير[2]، والّذي أخذَ صدىً كبيراً في الأوساط السّياسيّة والقانونيّة «مشروع اللّامركزيّة الإداريّة الصَّادر عن اللّجنة الخاصّة باللّامركزيّة الإداريّة المدعومة بجهود رئيس الجمهوريّة الأسبق الرّئيس ميشال سليمان[3] والمُكلَّفة من مجلس الوزراء بتاريخ 2012/11/7 بقرار يحمل الرَّقم 2012/166، إحدى الرّكائز الأساسيّة الّتي يجب أن يُبنَى عليها لبنان المستقبل اللّامركزيّ. وهذا المشروع هو نتيجة عملٍ دؤوبٍ حرصَت وزارة الدّاخليّة والبلديّات (في عهد الوزير السّابق زياد بارود) على الانطلاق به منذ العام 2009، بالتَّعاون مع مبادرة المساحة المشتركة»[4].

---

(1) د. ريان عسّاف، مرجع سابق، منشور على الموقع الإلكتروني www. droit. ul. edu. lb، تاريخ الزيارة: 2018/9/16.

(2) يتألّف هذا المشروع من 147 مادّة.

(3) ميشال سليمان، رئيس الجمهوريّة اللّبنانيّة للفترة الممتدّة من 25 مايو (أيّار) 2008 لغاية 24 مايو (أيّار) 2014.

(4) تشكّلت اللّجنة في 2012/11/7 بقرار من رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة وللمرة الأولى في تاريخ لبنان، ووضعت مسوَّدة مشروع تطبيق اللّامركزيّة. عقدت اللّجنة 47 جلسة عمل في قصر بعبدا، ووضعت مشروعاً يقع في 147 مادّة، وأنهت عملها في شهر نيسان من العام 2014. وقد تألّفت اللّجنة من وزير الدّاخليّة السّابق زياد بارود وعضويّة السّادة مع حفظ الألقاب: سامي منقارة، ريمون مدلج، عطا الله غشام، نهى الغصيني، كرم كرم، ريان عساف، سامي عطا الله، خليل الحجل، زياد أيوب، وعثمان دلّول. (المجلّة الدّبلوماسيّة، العدد الثّاني والثّلاثون، حزيران

ونظراً لأهمّيّة هذا المشروع الأخير، ارتأينا مناقشته في الفرع الثّاني من هذا المطلب، حيث تناوَلَ أبرز المبادىء الّتي توصَّل إليها المشروع من أجل الوصول إلى لامركزيّةٍ إداريّةٍ صحيحةٍ.

الفرع الثّاني

الأُسُس الّتي قام عليها مشروع اللّامركزيّة الحاليّ (مشروع الوزير زياد بارود)

بدايةً، تناولَت اللَّجنة الخطوط العريضة للمشروع[1] الّذي يعتمِد القضاء كوحدةٍ لامركزيّةٍ، وبذلك يُلغي القائمقاميّات ويُبقي على وظيفة المحافظ مع الاستغناء عن

2016، المصدر: المركز الاستشاريّ للدّراسات والتّوثيق). واستكمالاً لجهودها، أصدرت كتاب (اللّامركزيّة الإداريّة في مئة سؤال: مقاربة تمهيدية)، كما اعتمدت (مبادرة المساحة المشتركة) منهجيّة ذات عناصر أربعة أساسيّة، يقدم هذا التقرير على أساسها. «وهي: (1) إنشاء قاعدة معلومات (2) استخراج إطار تحليليّ (3) تنظيم طاولة مستديرة (4) إجراء مقابلات فردية. يضمّ هذا التّقرير حصيلة أبرز الدّراسات التي أُجرِيَت حول اللّامركزيّة في لبنان والمقابلات الّتي عقدت خلال الفترة الممتدّة من تشرين الثّاني 2011 إلى نيسان 2012، والّتي شكّلت المرحلة الأولى للمشروع. وقد وضع ليشكّل مادّة تعتمد عليها وزارة الدّاخليّة والبلديّات لصياغة مشروع قانون حول اللّامركزيّة الإداريّة. ويقدّم هذا التّقرير كصيغة أولى، على أن يستكمل العمل عليه وأن يُطوّر في المرحلة الثّانية، وذلك بعد عرضه مع المعنيِّين كافة». مشروع نقاش عام حول إصلاح اللّامركزيّة الإدارية في لبنان، مبادرة المساحة المشتركة، التّقرير النهائي، سلسلة حوارات السّياسات -لبنان/4، ص16.

(1) مبادرة المساحة المشتركة: تعمل مبادرة المساحة المشتركة على تعزيز ثقافة الحوار المبنيّ على المعرفة عبر تمكين صانعي السّياسات العامّة والمعنيِّين والخبراء في لبنان وعلى الصَّعيدين الإقليميّ والدَّوليّ من التَّوصّل إلى تفاهمات مشتركة حول المسائل الوطنية الرّئيسة.

بعض صلاحيّاتِه لصالح القضاء، ويتألَّفُ كلّ قضاءٍ من عددٍ من المدن والقرى التّابعة له، فقد أبقى على التَّقسيمات الشَّاذّة الّتي خلَّفتها الأحداث المذهبيّة الّتي عصفت بلبنان في الفترات السّابقة، كما أنَّ القانون المُقترَح لم يفرض أيَّ ضريبةٍ جديدةٍ (باستثناء الضريبة على الرّبح العقاريّ)، إنما أعاد توزيع موارد الدَّولة بشكلٍ يتناسب والتَّقسيمات الماليّة المطروحة[1].

وتُعتبَر مناقشة مشروع هذه المبادرة أمراً في غاية الأهمّيّة؛ لأنّ دراسة الموادّ الّتي نصَّ عليها المشروع يوضّح لنا الأصول الواجب اعتمادها من أجل الوصول إلى لامركزيّةٍ صحيحةٍ. أمَّا عن أهمّ الموادّ الّتي تستحقّ التَّوقُّف عندها والمؤلَّفة من الموادّ 55 وَ56 وَ57 وَ58 وَ59، الّتي تتحدّث عن اختصاص مجلس الإدارة، فمنها نلتمس الدّور الحقيقيّ الّذي يمكن أن تؤدِّيه اللّامركزيّة في خلق التّغيير في لبنان على المستوى الاجتماعيّ والخدَماتيّ والاقتصاديّ، سواء في إقامة المشاريع على مختلف أشكالها، أم في إدارة القضاء ومناطقه بشكل مباشر، أم في وضع خطط إنمائيّة تتناسب وما يختصّ به القضاء، وغيرها من النّقاط الأساسيّة، ولكن يجب التَّوقّف عند نقطة مهمّة تتمثّل بإعادة النَّظر في الدَّور المعطى للبلديّات، لكي لا تتضارب المهامُّ والصَّلاحيّات فيما بينهم. وهُنا، لا بُدّ من سَوْق ما ورد في المادّة 55، على سبيل المثال لا الحصر، ومن ذلك الأمور التّالية:

- إعدادُ مشروع موازنة مجلس القضاء وقطع حساب الموازنة، وفتح ونقل الاعتمادات خلال السَّنة الماليّة، وإقرارُ أنظِمة مجلس القضاء الموضوعة نماذجها من قِبَل مجلس شورى الدّولة، وإصدارها ونشرها وفق الأصول.

(1) د. زكريا حمودان، مرجع سابق، ص107-108.

- إجراء الامتحانات للوظائف في ملّاك مجلس القضاء، على أن تضمّ لجنةُ المباراة والامتحان عضواً منتدباً من مجلس الخدمة المدنيّة بصفة مقرِّرٍ.
- وضع وتعديل استراتيجيّة عامّة لتنمية القضاء وتخطيط وتنفيذ أشغال البنى التّحتيّة، بما فيها: السّدود والبحيرات ومجاري الأنهُر وإنتاج الطاقة، والمشاريع الخدماتية والإنمائيّة أو الاستثماريّة، وإدارتها إمَّا مباشرةً أو بواسطة الغير.
- إقامة مشاريع إنتاجيّةٍ أو خدَماتيّةٍ أو استثماريّةٍ لها طبيعةٌ اقتصاديّةٌ وذات منفعة عامّة، تشمل: الدِّراسات، والتَّصاميم، ووضع دفتر الشّروط، والإنشاء والإدارة والتّطوير، والتّرميم والتّأهيل، والتّجهيز، والصِّيانة.
- حماية البيئة والثَّروة الحرجيّة بالتَّنسيق مع البلديات المعنية، وإدارة المشاعات والغابات الواقعة ضمن نطاق القضاء واستثمارها، ومنع وإزالة التّعدّيات الواقعة على الأملاك العموميّة ضمن نطاق القضاء، ومقاضاة المتعدِّين عليها.
- قبول الهبات النّقديّة والعينيّة المُقدَّمة من الجهات الرَّسميّة أو الخاصّة أو من أيّ جهة أجنبيّة حكوميّة أو منظّمات حكوميّة أجنبيّة.
- وضع خطّة للتَّنميّة السّياحيّة على مستوى القضاء وتنسيق المبادرات العامّة والخاصّة في هذا المجال، وتعزيز الإعلام السّياحيّ، ووضع خطّة للتّنمية الثّقافيّة وحماية التّراث والآثار بعد استطلاع رأي الإدارات المختصّة، والمساهمة في تطوير تكنولوجيا المعلومات على مستوى القضاء.
- تخطيط الطّرق الواقعة ضمن نطاق القضاء وإنشاؤها وتوسيعُها وصيانتُها، باستثناء الطّرق الدّوليّة والطّرق المحلِّيّة الواقعة ضمن نطاق بلديّة واحدة، واستملاك العقارات للمنفعة العامّة وإنشاء الحدائق والسّاحات العامّة والملاعب والمُجمّعات الثّقافيّة والرّياضيّة، وفرض ضريبة تحسين على العقارات المستفيدة من مشروع

إنشائيّ تمّ تنفيذه، بنسبة 25% من قيمة التحسين، على أن يستوفي هذه الضَّريبة مجلس القضاء.

- وضع التَّصاميم العائدة للقضاء والمخطَّط التَّوجيهيّ العامّ بالتَّعاون مع المديريّة العامّة للتَّنظيم المدنيّ وبعد موافقة البلديات، كلّ ضمن نطاقها، والمصادقة على التَّعاقد مع مكتب تدقيق حسابات القضاء. كذلك، إنشاء الأجهزة المختصّة لتمكين مجلس القضاء من ممارسة مهامّه[1].

ونظراً لأهمِّيّة هذه المادّة الّتي عَرضَت مختلَف مهامّ مجلس الإدارة والّذي يتولَّى مهام السّلطة التّنفيذيّة في مجلس القضاء وفق المادّة (54) ويدخل في اختصاصه كلّ عمل ذي طابعٍ أو منفعةٍ عامّةٍ في نطاق القضاء مع مراعاة اختصاص المجالس البلديّة، إذ نلاحظ أنّ المادَّة (55) أحاطت بكافَّة جوانب التَّطوير في القضاء من مَهامّ خدَماتيّة لتُبرِز دُور المجلس أهمِّيّته في تطوير الأقضية.

إنَّ أيَّ مشروع قانونٍ للّامركزيّة الإداريّة لا يستطيع تحقيق المتطلَّبات على المستوى المحلّي ما لم توجد استراتيجيّةٌ إداريّةٌ تتضمَّن قانوناً ملائماً، لأنَّ متطلَّبات اللّامركزيّة الإداريّة لا تتوقَّف على النّصوص القانونيّة، بل على الأبعاد السِّياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة الّتي يتمّ مُراعاتها.

(1) المادّة 55 من مشروع نقاش عامّ حول إصلاح اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان، مبادرة المساحة المشتركة. «لمجلس الإدارة أن يُصدِر أنظمةً في الأمور الدّاخلة ضمن اختصاصه، ويكون لها صفة الإلزام ضمن نطاق القضاء. لمجلس الإدارة أن يُقدّم توصياته في المواضيع ذات المصلحة العامّة للقضاء وتخرُج عن اختصاصه. وله أن يبدي ملاحظاته في ما يتعلّق بحاجات القضاء، ويتولّى رئيس المجلس، أو مَن يقوم مقامه، إبلاغ ذلك إلى المراجع المختصّة وفق الأصول، ومتابعة تنفيذها».

من هنا، كانت هناك مجموعةٌ من الأُسُس الّتي انطلق منها مشروع قانون اللّامركزيّة الحاليّ[1]. سنقوم باستعراضها ومناقشة ما تمّت مراعاته منها في نصوص مشروع القانون.

أولاً: «قانون البلديّات وإصلاح اللّامركزيّة الإداريّة:

تحديث قانون البلديّات وتطبيقه تطبيقاً صحيحاً والحرص على احترام حريّة السُّلطات المحلّيّة، لا سيَّما من خلال إلغاء جميع القرارات الصَّادرة عن السُّلطة المركزيّة الّتي تتناقض مع أُسُس اللّامركزيّة، وإعادة صياغة القانون بطريقة كاملة ومتكاملة، دون أن يُعطَف النَّصّ على أيّ قانونٍ أو قرارٍ أو تعميمٍ مذكورٍ صراحةً أو ضمناً. واعتماد نظرة شاملةٍ ومتكاملةٍ لإصلاح اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة.

ويمكننا ملاحظة أنّ مشروع القانون قد ابتعَد عن تحديث قانون البلديّاتِ الحاليِّ ووضع نظرة شاملةٍ لمفهوم اللّامركزيّة، فهو حين يذهب إلى الإبقاء على البلديّات في كلِّ المناطقِ اللّبنانيّة مع حلِّ مجلس بلدية بيروت فور انتخاب مجلس المدينة يكون قد خالف ذلك إذ كان المتوقَّع أن يعهد هذا المشروع إلى تعزيز صلاحيّات المجلس البلديّ وليس إلى إنهائها»[2]، مع اتّفاقِنا أنَّ النّصوص القانونيّة الحاليّة غير كافيةٍ لتجسيد

---

(1) مشروع نقاشٍ عامٍّ حول إصلاح اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان، مبادلة المساحة المشتركة، سلسلة حوارات السِّياسات، لبنان/4، ص 16.

(2) نصَّت المادّة (65) من مشروع قانون اللّامركزيّة (زياد بارود) على ما يلي: (مدينة بيروت منطقة إداريّة تتمتّع بالشّخصيّة المعنويّة وبالاستقلالين الإداريّ والماليّ يديرها مجلسٌ يسمّى مجلس مدينة بيروت، يتألّف من هيئة عامّة ومن مجلس إدارة، يقوم مجلس مدينة بيروت ضمن نطاق بيروت بممارسة صلاحيّات مجالس الأقضية والمجالس البلديّة المنصوص عليها في هذا القانون وفي قانون البلديّات في كلّ ما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون فور انتخابه يحلّ مجلس مدينة بيروت محلّ بلديّة بيروت.

اللّامركزيّة الإداريّة.

ومن مآخذنا على مشروع القانون سماحُهُ لمُحافِظ بيروت[1] بحضور جلسات مجلس إدارة مدينة بيروت، وإدراج أيّ بندٍ على جدوَل أعمال المجلس، بل وله أن يطلب إعادة النَّظر في أيّ قرارٍ يصدر عن مجلس الإدارة، وهو بذلك خالف مبدأً أساسيّاً من مبادئ اللّامركزيّة الإداريّة، وهو مبدأ الاستقلال الّذي يجبّ أن تتمتّع به الهيئات اللّامركزيّة، كما أنّ هذه الصَّلاحيّات أُعطِيَت لمحافظ بيروت دون غيره من المحافظين، وهذا تمييزٌ لا داعي له، كما لم يُقدِّم أصحاب المشروع الأسباب الموجبة لذلك.

ثانياً: إعادة النَّظر في التّقسيمات الإداريّة لرسم الدَّوائر الإداريّة اللّامركزيّة.

وذلك يتضمَّن الآتي:

1- **ضرورة تجاوُز حِرَفيّة اتّفاق الطّائف وعدم التَّقيّد بقوالب جامدة التَّسمية:** (قضاء، محافظة، منطقة...)، فالدَّائرة الإداريّة اللّامركزيّة لا يجب أن تُشكِّل عائقاً أمام الإصلاح، وهذا لا يكون إلّا من خلال إيجاد صيغة توافقٍ بينَ هاجس التّقسيم وهاجس الذَّوبان، كذلك ينبغي إعادة النّظر في شروط إنشاء البلديات على أن يضمن ذلك إنشاء بلديّات قابلة للحياة والاستمرار على الصَّعيدَيْن الماليّ والاقتصاديّ.

2- **صلاحيّات السُّلطات المحلِّيّة اللّامركزيّة:** تحديد الصّلاحيّات الممنوحة للسّلطات

(1) نصَّت المادّة (76) من مشروع قانون اللّامركزيّة (زياد بارود) على: (وله بصفته ممثّلاً السّلطة المركزيّة أن يحضر جلسات مجلس الإدارة... وله أن يطلُب إدراج أيّ بند على جدول الأعمال... كما أنَّ له أن يطلب إعادة النّظر بأيّ قرار يصدر عن مجلس الإدارة).

المحلّيّة بدقّة تفادياً لحصول أيّ تضاربٍ أو تعـارُضٍ بـين السّـلطات المركزيّـة واللّامركزيّـة، (**ونحن نؤيِّد هذا الرّأي بتحديد الصّلاحيّات، حتّى لا يقـع لبنـان في الخطـأ نفسـه الّـذي وقـع فيـه العـراق، وهـو: التَّضـارب في الصّـلاحيّات**)، كـذلك إعطـاء السّـلطات المحلّيّـة اللّامركزيّة صلاحيّات تتناسَب مع قدراتها الماليّة والبشريّة أو العكس.

ولكنَّنا نجد أنَّ المـادّة (55) مـن مشروع القـانون ذهبَـت بعيـداً عـن تحديـد صـلاحيّات الهيئات المحلِّيّة، إذ نصَّت على أن «يتولى مجلس الإدارة على سبيل المثال لا الحصر الأمور التّالية...»، وهذا النَّصّ واضحٌ في كَونه أَسَّسَ لمرحلـةٍ أخـرى مـن تَـداخُل الصَّـلاحيّات بـين الهيئات اللّامركزيّة والهيئات المركزيّة [1].

3- **النّظام الماليّ اللّامركزيّ:** العمل في تفعيل جباية الرُّسوم المحلّيّة من قِبَل السّلطات المحلّيّـة، وإصدار التّشريعات الّتي تُعزز واردات السّلطات المحلّيّة اللّامركزيّة الذّاتيّة، لا سـيَّما مـن خلال التَّركيز على الرّسوم المحلّيّة المُجديـة، كـذلك تطبيـق النّصـوص القانونيّـة المتعلّقـة بالصّندوق البلديّ المستقلّ تطبيقاً صحيحاً بما يُؤمِّن استقلاليّته التّامّة والانتظام في توزيع أمواله، وتنطبق هذه الشّروط على نظام الدَّعم الماليّ في حال تحقيق اللّامركزيّـة الإداريّـة الموسَّعة، وتحديث أصول الإنفاق وتوحيد شكل موازنة السّلطات المحلّيّة.

4- **الرَّقابة على السّلطات المحلّيّة اللّامركزيّة:** وتشمل: الحرص على إرساء علاقة رقابيّـة

(1) لم يخالف هذا النَّصّ في ذهابه إلى تحديد الاختصاصات بعيداً عن ما ورد في المـادة (49) مـن قـانون البلديّات رقم 118 لسنة 1977 الّذي نصَّ على التّالي: «يتولّى المجلس البلديّ دون أن يكـون ذلـك عـلى سبيل الحصر الأمور التالية».

سليمة بين المركز والسّلطاتِ المحلّيّة اللّامركزيّة مبنيّـةٍ عـلى القـانون لا عـلى الاستنسـاب، وحَصر الرَّقابة على السّلطات المحلّيّة اللّامركزيّة بـالأجهزة الرّقابيّـة المتخصِّصـة (التّفتـيش المركزيّ، ديوان المحاسـبة) وإلغـاء رقابـة السّـلطات المركزيّـة اللّاحصريّـة أو تخفيفهـا.[1]

(**ويرى الباحث** أنّ مشروع القانون قد فعـل حسـناً واسـتطاع أن يـذهب باتّجـاه الرقابـة اللّاحقة والابتعاد عن الرّقابة السّابقة؛ لأنه رجعَ في نصّ المادة (76) الّتي أورَدْناهـا سـابقاً رجع خطوة إلى الوراء حين سـمح لمحـافظ بـيروت أن يطلـب مـن مجلـس الإدارة إعـادة النَّظر في أيِّ قرارٍ يصدُر عنها، وعلى مجلس الإدارة أن يستحصل على موافقة ثلاثـة أربـاع عدد الأعضاء الّذين يؤلّفونه على قانونٍ لتمرير القرار مرّة أخرى، كما أنّه عـالَجَ بنصوصـه ما كان من ملاحظات على نصّ المادّة (47) من قـانون البلـديّات الحـاليّ رقـم 118 لسـنة 1977 الّذي تركَ للاستنسـاب المجـال الأرحـب حـين نصَّـت في مجـال اختصـاص المجلـس البلديّ على «كلّ عمل ذي طابع أو منفعة عامّة في النّطاق البلديّ من اختصاص المجلس البلديّ».

5- **المنتخبون المحلّيّون والموارد البشريّـة المحلّيّـة:** الإسراع في إنشـاء أو تفعيـل هيئـة تـدريبٍ متخصّصةٍ تُعنَى بوضع برامج لتدريب جميع المنتخبـين المحلِّيّـين والعـاملين في السّـلطات المحلّيّة اللّامركزيّة وتثقيفهم وإعـدادهم ورفـع مسـتوى كفـاءتهم وتحـديث معلومـاتهم وتنمية قدراتهم المعرفيّة والوظيفيّة»[2].

---

(1) وهنا تنادي بإلغاء الرَّقابة المركزيّة بعكس مـا هـي الحـال عليـه في العـراق: الرّقابـة المركزيّـة غائبـة، واستبُدِلَت برقابة مجلس النّواب، ما دفع الفقه إلى توجيه النّقد إليها.

(2) مشروع نقاشٍ عامٍّ حول إصلاح اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان، مبادرة المساحة المشتركة، التّقرير النّهائيّ، سلسلة حوارات السّياسات - لبنان/4، ص16.

ويرى الباحث أنّه ليس ببعيدٍ عن ذلك ما ذهب إليه نصّ المادّة (142) من المشروع بخصوص إلحاق موظَّفي اتّحاد البلديّات في القضاء المعنيّ الّذين يحتاجهم مجلس القضاء، وكذلك ما ذهب إليه نصُّ المادّة (134) من المشروع من إلحاق العاملين في بلديّة بيروت بمجلس مدينة بيروت، ونحن نؤيِّد هذه النّصوص كون الإدارات المحلّيّة اللّامركزيّة سلطاتٌ منتخَبةٌ وقد يحصل ألّا تضمّ اختصاصيِّين في مجالٍ معيَّنٍ ممّا يفرض الحاجة لموظّفي الخبرة.

وبعد عرض أبرز الإصلاحات التي طرحها المشروع بالنسبة للعمل البلدي. وجدنا أنّه من الضروري التطرق إلى ما ورد بشأن الإنماء المتوازن الذي سنفصله لاحقاً. وقد أتى هذا البند من منطلق إلغاء الصندوق البلدي المستقل وتحديد مصادر مالية أخرى للبلدية.

«في بادئ الأمر، يتمّ إلغاء الصّندوق البلديّ المستقلّ بهدف تحويله إلى صندوق اتّحاد البلديات، وبالتالي تغيير خريطة توزيع عائدات البلديّات وتقسيمها بين الاتّحادات البلديّة والبلديّات مناصفة. كذلك، تأتي موارد صندوق الاتّحادات البلديّة المُقترَح وضعها مُتطابقة من حيث الشّكل لمّا أتى في الدِّراسة الّتي قدَّمَتْها اللّجنة المكلّفة اقتراح قانون اللّامركزيّة الإداريّة في المادّة 99 من الفصل الثّالث في الباب السّابع الّذي تكلّم عن **إنشاء الصّندوق المركزيّ**. أمّا الموارد المذكورة في المادّة 99، فقد أتت على الشكل التالي: 25% من إجمالي واردات الضريبة على القيمة المضافة، و10% من إجماليّ فواتير الهاتف الخلويّ، و25% من رسوم الانتقال، و5% من إصدارات اللّوتو، و7% من كامل قيمة عقود التّأمين، بالإضافة إلى الرّسوم على إشغال الأملاك العموميّة، وقد تمّ توزيعها بحسب مؤشّرات واقع التَّنميّة وتحصيل الرّسوم سنويّاً بنسبة 40% لكلٍّ منهما، بالإضافة إلى 10% لمؤشر عدد السّكّان المسجَّلين»[1].

(1) د. زكريا حمودان، مرجع سابق، ص89.

«وتحقيقاً للإنماء المتوازن، تقوم وزارة الدّاخليّة والبلديّات بتخصيص صندوقٍ لتمويل مشاريع كبرى لإنماء الأقضية، وتكون مَوارِدُه مقسَّمةً إلى قسمين، هما: القسم المحلّيّ، والقسم الدَّوليّ. ويرتكز القسم المحلّيّ على عائدات النّفط وما يَختزِنه في باطن الأرض من خيِّراتٍ من المتوقَّع العمل على استخراجها في القريب العاجل. أمّا القسم الدَّولي، فهو صندوقٌ دَوليٌّ لدعم الاتّحادات البلديّة تقوم وزارة الدّاخليّة والبلديّات بإنشائه والتَّرويج له دوليّاً بهدف استجلاب الدَّعم المادّيّ أو الاستثمارات على أنواعها دعماً للقضيّة»[1].

وهنا، لا بُدّ أن نذكر رأي الدّكتور سليم نصر فيما يتعلق بالانتقال بفكرة المجالس المنتخَبة من مستوى القضاء كما وردت في (وثيقة الطَّائف) إلى مستوى الوحدة الإقليميّة الأكثر جدوى، أي: المحافظة الجديدة، «فتصبح برأيه المحافظة نقطة الالتقاء والتَّعاون بين الإدارة المركزيّة ممثّلةً بالمُحافِظ والجهاز الإداريّ التّابع للمحافظة والدَّوائر الرّسميّة الممثَّلة فيها من جهة وبين مجلس المحافظة المنتخَب بالاقتراع الشَّعبيّ المباشر على أساس شبيه بالانتخابات النّيابيّة والمتمتّع بالشَّخصيّة القانونيّة والماليّة المستقلّة، ويمكن أن يتمّ

(1) د. زكريّا حمودان، م.ن، ص89. (والجدير بالذّكر هنا، أنّه لاستكمال العمليّة القانونيّة لإقرار المشروع يتطلّب عدّة إجراءات، وهذا ما فعلته اللّجنة الخاصّة باللّامركزية، فبعد أن أنهت عملها وأكملت مهمَّتها وقدَّمت المشروع الّذي وضعته مرفقاً بالتّقرير إلى رئاسة مجلس الوزراء، لمناقشته وإقراره وتحويله إلى مجلس النّوّاب. وبالعودة إلى نصّ المادّة (65) من الدستور، فهي تعتبر بأنّ المواضيع الأساسيّة تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدَّد في مرسوم تشكيلها، وتُعتبَر مواضيعَ أساسيّةً الخطط الإنمائيّة الشّاملة والطويلة المدى وإعادة النّظر في التّقسيم الإداريّ. وبالتّالي، يحتاج مشروع قانون اللّامركزيّة الإداريّة إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس الوزراء لإقراره من قِبَل الحكومة. أمّا في مجلس النواب، وفق المادة (34) من الدستور، يكون النصاب ممثَّلاً بالأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه، ويتَّخذ القرار بغالبيّة الأصوات).

انتخاب مجلس المحافظة على أساس الأقضية كوحداتٍ انتخابيّةٍ وتمثيل كلّ قضاء في مجلس المحافظة حسب حجمه السّكّانيّ، فتحفظ في ذلك الهويّة الخاصّة لكلّ قضاء وتضمن تمثيله في مجلس المحافظة»[1]، ونحن نتوافق مع رأي الدّكتور نصر لأنّ هذا الأسلوب يتوافق مع ما جاء في المادة (55) من مشروع مبادَرةٍ من أجل تعزيز تطبيق اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة.

ويرى الدكتور **خالد قباني** أنَّه «من الضَّروريّ توسيع النّطاق الإقليميّ للّامركزيّة، بحيث تصبح على مستوى القضاء، لكي تكون أوضَح تمثيلاً للحاجات المحلّيّة، وأكثر تعبيراً عن رغبات المواطنين وتحقيقاً لأمانيهم، بحَيثُ تعطى هذه الإرادة الإقليميّة شخصيّةً معنويّةً، واستقلالاً ماليّاً وإداريّاً، وأن يتولَّى إدارتها مجلِسٌ مُنتخَبٌ ينتخِبُ رئيسه من بين أعضائه ويفضّل برأيه الاستغناء عن وظيفة القائم مقام، كما وإلغاء الاتّحادات البلديّة، للحؤول دون تعدّد وتضخُّم المؤسَّسات الإداريّة، وازدواج الصّلاحيّات وتشابكها، لا سيّما وأنّ مجالس الأقضية تستطيع أن تقوم بالمهامّ نفسها الّتي تقوم بها الاتّحادات البلديّة»[2].

خلاصة القول، إنّ هذا المشروع بالإضافة إلى «كونه أتى ميثاقياً ومتوافقاً مع الدّستور

(1) د. سليم نصر، ورقة عمل في مؤتمر «**اللّامركزيّة الإداريّة والتّنمية المحليّة**»، سلسلة نقاشٍ في أربعة محاور، تشرين الأوّل- تشرين الثّاني 2003، مجلس النّوّاب اللّبنانيّ بالتّعاون مع برنامج الأمم المتّحدة الإنمائيّ، ص160.

(2) د. خالد قبّاني، محاضرة أُلقِيَت في ندوة بعنوان (**اللّاحصريّة الإداريّة واللّامركزيّة الإداريّة: دور الدّولة**)، منشورة في مجلّة الحياة النّيابيّة، المجلّد الخامس والأربعون، ص31. (الندوة دعَتْ إليها لجنة الدّفاع الوطنيّ والدّاخليّة والبلديّات النّيابيّة بالتّعاون مع المديريّة العامّة للدّراسات والمعلومات ومشروع برنامج الأمّم المتّحدة الإنمائيّ في مجلس النوّاب بتاريخ 8 تموز 2002).

اللّبنـانيّ، اعتمـد روحيّـة الـنَّصّ المتعلّـق باللّامركزيّـة في وثيقـة الوفـاق الـوطنيّ بشـكلٍ يلبِّـي مُقتضَيات العصر من دون أن يحمل في طيّاته تضارباً أو تعارُضاً أو تداخُلاً في الصَّـلاحيّات وفي الأدوار بين السّلطتين المركزيّة واللّامركزيّة، فتمّ تخطّي ترؤُس القائم مقـام المجلـس المنتخَـب، كما تمّ تحويل دور الاتّحادات البلديّة إلى تعاوُن محدودٍ بين عدد من البلـديّات حيـث تـدعو الحاجة، فلا تُشكِّل مستوىً لامركزيّاً في حدٍّ ذاتها. وفي المشروع، حرص على أن تحـتفظ الدَّولـة المركزيّة بحَصريّة الإمرة والصَّلاحيّة في مسـائل الـدّفاع والنّقـد والخارجيّـة والعـدل والتّشريـع، وتقوم بعملية التَّنظيم والتّقنين والتّوزيع العادل للموارد ضمن المجتمع، وتُراقِب وتعمل عـلى تصحيح كلِّ اعوجاج وعلى محاسَبة كلّ انحرافٍ»[1].

المطلب الثّاني

دستوريّة الانماء المتوازن في ظل اللّامركزيّة الإداريّة

أدّت المركزيّة الإداريّة والماليّـة دوراً مهـمّاً في توسـيع الهـوّة بـين المـواطن والدَّولـة، «فالبطء في المعاملات على أنواعها وتحكّم الحكومـة والإدارة المركزيّـة بمـوارد المنـاطق والفساد المستشري على جميع صعُد ومستويات الحكم والإدارة، زادَ من لجوء المواطن إلى الطّائفة ومؤسَّساتها وزعاماتها بحثاً عن الخدمات الأساسيّة الّتي يُفترَض بالدَّولـة أن تؤمِّنها له. وقَد أدَّى الهدر في أموال الدَّولة على مدى عقود إلى تقصيرٍ فاضحٍ في عمليّـة إنماء المناطق على اختلافِها، إلَّا أنَّ موضوع الإنماء غير المتـوازي للمنـاطق أصـبحَ سِـلاحاً

(1) المجلة الدّبلوماسيّة، العدد الثّـاني والثّلاثـون، حزيـران 2016 (المصـدر: المركـز الاستشـاريّ للدّراسـات والتّوثيق).

لتأليب الطَّوائف ضدّ بعضها وزيادة الشّعور بالنّقمة، بعضها على البعض الآخر»[1].

وتأكيداً لذلك، «حرصَتْ وثيقة الوفاق الوطنيّ على اعتبار لبنان كلِّه وحدةً إنمائيّةً متكاملةً، بحيثُ لا تنمو منطقةٌ على حساب منطقة أخرى، بل تأتي الخطّة الإنمائيّة موحَّدةً وشامِلةً للبلاد، وقادرةً على تطوير المناطق اللّبنانيّة قاطبة، وتنميتها اقتصاديّاً واجتماعيّاً، دون أن تغفل إمداد البلديّات بالإمكانات الماليّة اللّازمة لتعزيز دورها ولتمكينها من مواكبة خطّة الدَّولة الإنمائيّة الشّاملة، من خلال النّهوض بالمناطق الأكثر تخلّفاً»[2].

وتمركزت الأبحاث حول مسألة الإنماء المتوازن في التَّنظيم اللَّامركزيّ بأهمّيّة العلاقة بينهما، «فالتَّنمية المتوازنة تنطلق من دولةٍ قويّةٍ لإعادة التَّوازن في التَّنمية المتوازنة، ولهذه الأسباب، يقتضي اعتماد خطّةٍ إنمائيّةٍ موحَّدةٍ للبلاد، كما جاء في وثيقة الوفاق الوطنيّ، فهناك ارتباطٌ بين الإنماء والانتماء. لذلك، فإنّ عملية التّنمية أساسيّة للوفاق، وأيّ مَبالِغ تُصرَف لإنماء المناطق هي رصيدٌ لتَفادِي الأخطار في المستقبل، فالأَولَويّة للمناطق الفقيرة ضروريّةٌ مع متابعة النّموّ في معظم المناطق، بل في كلّ المناطق»[3].

---

(1) د. مرغريت الحلو، **الدّيمقراطيّة التّوافقيّة في المجتمعات غير المتجانسة تقويم للتّجربة اللّبنانيّة**، مقالٌ منشورٌ في كتاب **إشكاليّة الدّيمقراطيّة التّوافقيّة في المجتمَعات المتعدِّدة: في لبنان والعراق**، الطّبعة الأولى، المركز اللّبنانيّ للدّراسات، 2007، ص45.

(2) د. خالد قبّاني، مقالٌ بعنوان: (**مؤشّرات ودرجة المركزيّة واللّامركزيّة في النّظام الإداريّ اللّبنانيّ**) في كتاب **اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان: الإشكاليّة والتّطبيق**، المركز اللّبنانيّ للدّراسات، بيروت، 1996، ص129-131.

(3) د. أنطوان مسرّة، **تطبيق اللّامركزيّة: الأهداف والمنهجية، خلاصةٌ تحليليّةٌ لمناقشات النّدوة الأولى**، مقالٌ منشورٌ في كتاب **اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان: الإشكاليّة والتّطبيق**، المركز اللّبنانيّ للدِّراسات، بيروت، 1996، ص298.

فماذا لو نـصَّ الدّسـتور اللّبنـانيّ عـلى هـذا المبـدأ ولم يُطبَّـق؟ وأيُّ حـالٍ ينتظِـر المجتمـع اللّبنانيّ؟

إنّ التَّعلّـق بِهـذا المبـدأ كـان مجـرَّد وهـمٍ بـدَّده الواقـع وخصوصـيّة البيئـة الاجتماعيّـة السّياسيّة في لبنان. وإذا كُنّا نريد من اللّامركزيّة أن تكون محرّكاً للتّنمية المتوازنة، فينبغـي أن نبدأ بخطّةٍ إنمائيّةٍ شاملةٍ نُعالِج فيها كافّة الجوانب الاقتصاديّة والاجتماعيّة والخدَماتيّة ووفق معايير مَرِنةٍ تتناسب مع كلّ نقطةٍ جغرافيّةٍ في لبنان إنطلاقاً من حاجاتها ومقوماتها.

ونظراً لأهمّيّة مبدأ الأنماء المتوازن وارتباطه الوثيق كأحد النّتائج الأساسيّة لتطبيق اللّامركزيّـة الإداريّة. سوف نناقش في الفرع الأول: (اللّامركزيّة وسيلةٌ لتحقيق الإنماء المتـوازن). أمّـا في الفـرع الثّاني، فسنتناوَل (توصيف العلاقة بين المؤسَّسات العامّة والبلديّات لتعزيز الإنماء المتوازن).

الفرع الأوّل

اللّامركزيّة وسيلةٌ لتحقيق الإنماء المتوازن

ذهبت مقدّمة الدّستور اللّبنانيّ في تركيزها على الإنماء المتوازن للمنـاطق وأهمّيّتـه في بناء الوطن ومستقبله، إلى حدِّ اعتبارِه ركناً أساسيّاً من أركان وحدة الدَّولة واسـتقرار النّظام. ومن هُنا، نفهم عناية اتّفاق الطَّائف برفع درجة اللّامركزيّة إلى مستوى القضاء. **«الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيّاً واجتماعيّاً واقتصاديّاً ركـنٌ أسـاسيٌّ مـن أركـان وحـدة الدَّولة واستقرار النّظام»**[1]. هَذا ما نصَّت عليه مقدّمة الدّستور اللّبنانيّ في الفقـرة (ز).

(1) نظراً لأهمّيّة مقدّمة الدّستور اللّبنانيّ انطلاقاً ممّا ورد فيها من مبادىء سامية، ارتأينا عرضها بالكامـل من أجل إلقاء الضّوء على النّقطة موضوع بحثنا، ألا وهي: الإنماء المتوازن، وقد جاء في المقدّمة:

وهذا المبدأ يُعتبَر من المبادئ الأساسيّة؛ لأنّه يُسهِم عند تطبيقـه في تعزيـز اللّامركزيّـة الإداريّة، ويبدو التَّساؤل هنا عن أسـباب نَـصِّ الدّسـتور عـلى الإنمـاء المتـوازن، وعـن أبعاد هذا النص الدستوري، «حيث يحمل هذا النَّص في طيّاته، إشارةً ضِمنيّةً إلى جوِّ اتِّفاق الطّائف والتَّسويات الّتي حصلَت خِلاله من قبل الأطراف اللّبنانيّة، حيـث جـرى

أ- لبنان وطن سيد حرّ مستقلّ، ووطنٌ نهائيٌّ لجميع أبنائه، واحدٌ أرضاً وشعباً ومؤسَّسات، في حـدوده المنصوص عنها في هذا الدّستور والمعترف بها دوليّاً.

ب- لبنان عربي الهويّة والانتماء، وهو عضو مؤسّس وعامل في جامعة الدول العربيّة وملتـزمٌ مواثيقهـا، كما هو عضو مؤسِّسٌ وعاملٌ في منظّمة الأمم المتحدة وملتـزمٌ مواثيقهـا والإعـلان العـالميّ لحقـوق الإنسان، وتجسد الدولة هذه المبادىء في جميع الحقول والمجالات دون استثناء.

ج- لبنان جمهوريّة ديمقراطيّة برلمانيّة، تقوم على احترام الحريّـات العامّـة، وفي طليعتهـا: حريّـة الـرّأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعيّة والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمـايُز أو تفضيل.

د- الشّعب مصدر السّلطات وصاحب السّيادة، يمارسها عبر المؤسَّسات الدّستوريّة.

هـ- النّظام قائم على مبدأ الفصل بين السُّلطات وتوازنها وتعاونها.

و- النّظام الاقتصاديّ حرٌّ يكفل المبادرة الفرديّة والملكيّة الخاصّة.

ز- الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيّاً واجتماعيّاً واقتصاديّاً ركنٌ أساسيٌّ من أركان وحدة الدَّولـة واسـتقرار النّظام.

ح- إلغاءُ الطّائفية السّياسيّة هدفٌ وطنيٌّ أساسيٌّ يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطّةٍ مرحليّةٍ.

ط- أرض لبنان أرضٌ واحدةٌ لكلّ اللّبنانيِّين، فلكلّ لبنانيٍّ الحقّ في الإقامة على أيّ جزء منهـا والتّمتُّـع بـه في ظلّ سيادة القانون، فلا فرز للشَّعب على أساس أيّ انتماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين.

ي- لا شرعيّة لأيّ سُلطة تناقض ميثاق العيش المشترك. (موجودة على الموقع الالكترونيّ لمجلس النُّوّاب: www.lp.gov.lb، تاريخ الزيارة: 2018/10/16.

الإقرار –مثلاً- بأنّ لبنان وطنٌ نهائيٌّ لجميع أبنائـه، مقابـل الاعـتراف بـأنّ لبنـانَ عـربيٌّ الهويّـة والانتماء. وبما يخصّ موضوع الإنماء المتوازن، فـإنّ جـزءاً مهـمّاً مـن أسـباب الحـرب يكمـن في التَّفاوت الاجتماعيّ والاقتصاديّ بين المناطق اللّبنانيّة المختلفة، فجاء هـذا الـنَّصّ، مـع مـا ورد من تأكيد على العدالة الاجتماعيَّة والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميـع المـواطنين دون تمايزٍ أو تفضيلٍ، ليؤكِّد على الأبعاد الاجتماعيّة والاقتصاديّة لاتِّفاق الطّائف»[1].

وللبحـث في موضـوع اللّامركزيّـة وسـيلةٌ لتحقيـق الإنمـاء المتـوازن لابـد مـن التطـرق الى المقصود بالانماء المتوازن ومتطلباته.

أولاً: المقصود بالانماء المتوازن

يرى الدّكتور عصام مبارك «أنّ الإنماء المتوازن هـو عمليّـةٌ متكاملـةٌ الأبعـاد، تعتمـد عـلى **منهجٍ تكامليٍّ شاملٍ** و**متوازنٍ** يتعدَّى الجوانب الاقتصاديّة إلى **المجالات الإنسانيّة**، مثل السَّكن والتَّعليم، والصِّحّة، والبيئة والثّقافة والاندماج الاجتماعيّ، وهي تختلف في جَوهرها عن خطّة الإعمار الّتي ترتكز إلى أهـدافٍ مختلفـةٍ تتنـاول مُعالَجـاتٍ تضـمَنُ تسريـع النُّمـوّ الاقتصـاديّ والتَّقدّم في بعضِ المجالات، وهي لا تكون ناقصةً ولا مجتزَأةً، بل شـاملة متكاملـة في مُختلَـف المجالات الاجتماعيّـة والاقتصـاديّة والبيئيّـة والسِّياسـيّة، ترتكـز إلى عنـاصِرَ أساسـيَّةٍ بأبعادِهـا المختلِفة.

1- **البُعد الاجتماعيُّ** لتحقيق المساواةِ الاجتماعيّة ومعالجة مسألة الفقر.

---

(1) محمد حسن دخيل، **إشكاليّة الإنماء المتوازن وأبعاده (لبنـان نموذجـاً)**، أطروحـة دكتـوراه، الجامعـة الإسلاميّة، خلدة، 2008، ص180.

2- **البُعد السِّياسيُّ والإنمائيُّ** لحماية الموارد والحفاظ على التَّوازن البيئيّ.

3- **البُعد الإنمائيُّ المتوازن وتحقيق الديمقراطية:** إنَّ تعزيز أسلوب الحكم الَّذي يرتكز إلى قوانين محلِّيّة مرنةٍ وسليمةٍ تحترم حقوق الإنسان، وتُعزِّز السُّلطة القضائيّة وتُعالِج شوائبها، هي من العوامل الضَّروريّة لنجاح مخطَّطات التَّنمية، وهي تمثِّل كذلك الأُسس الرَّئيسة اللَّازمة لتحقيق الدِّيمقراطيّة، وضمان المزيد من المشاركة الشَّعبيّة والشَّفافيّة في صنع القرارات، فالمجتمَعات الّتي تفتقر إلى الدِّيمقراطيّة تبقى عاجزةً عن تحقيق التَّنمية، حَيثُ تَغلب المصالح الخاصّة، ويزداد التَّفاوُت بين المناطق والفئات الاجتماعيَّة»[1].

ولتتحقَّقَ عمليَّة الإنماء يجب أن يتمَّ هذا الإنماءُ على جميع الأصعدة، لذلك فإنّ أيَّ مشروعٍ لتطبيق اللّامركزيّة الإداريَّةِ يجب أن يأتي متوافقاً مع المبادئ الّتي وردَتْ في الدّستور اللّبنانيّ ولاسيَّما ما ورَد في مقدَّمته، فما هي هذه المبادئ الّتي تضمن ميثاقيّة القانون وتُفعِّل تطبيقه بمساواةٍ؟ وأيُّ نظامٍ قانونيٍّ ينتظرنا؟ وهل هو الأفضل؟

بدايةً، يجب أن يأتيَ مشروع اللّامركزيّة الإداريّة متوافقاً مع المبادئ الّتي وردَتْ في الفقرات (ز) و(ط) و(ي) من مقدِّمة الدّستور والمادّة الأولى منه. الهدف الأساسيُّ من اعتماد اللّامركزيّة الإداريّة هو تحقيق الإنماء المتوازن بين مختلف المناطق. «وقانون اللّامركزيّة الإداريّة الّذي لا يُؤمِّن الإنماء المتوازن فعليّاً، يكون قد ابتعد عن تحقيق غايته وخرَقَ مقدِّمة الدّستور اللّبنانيّ[2] الّذي ينصُّ في الفقرة (ز) منه "أنّ الإنماء المتوازن ثقافيّاً واجتماعيّاً واقتصاديّاً ركنٌ أساسيٌّ من أركان وحدة الدَّولة واستقرار النّظام".

(1) د. عصام مبارك، **التّنظيم الإداريّ في لبنان، النّاشر المؤلف**، 2016، ص83.

(2) أضيفت هذه المقدّمة إلى الدّستور اللّبنانيّ بموجب القانون الدّستوريّ الصَّادر بتاريخ 1990/9/21.

من جهةٍ أخرى، فقد نصَّت الفقرة (ط) مـن المقدِّمـة أنّ «أرض لبنـانَ أرضٌ واحـدةٌ لكـلّ اللّبنانيِّين»، فلا فرزَ للشَّـعب عـلى أسـاس أيّ انـتماء كـان، ولا تجزئـةَ ولا تقسـيمَ ولا تـوطينَ. بموازاة هذه الفقرة، نصَّتِ المادَّةُ (الأولى) مـن الدّسـتورِ عـلى أنّ «لبنـانَ دولـةٌ مسـتقلّةٌ ذاتُ وحدةٍ لا تتجزَّأ وسيادةٍ تامّة». «بالتَّالي إنّ المشروع الّذي يتمتَّعُ بخلفيّـةٍ ميثاقيّـةٍ هـو المشروع الّذي يُحافِظ على وحدة الدَّولة بعيداً عن التَّقسيم، ويتَّجِه إلى إدارة التَّنوّع ضمن الوحدة».

بالإضافة إلى ذلـك، أيُّ مشروعٍ للَّامركزيّـة يجـب أن يحـافظ عـلى العـيش المشـترك، فيـأتي بالتَّالي متوافِقاً مع الفقرة (ي) من مقدِّمة الدّستور الَّتي رفعت الشَّرعيّة عن أيِّ سلطةٍ تُناقِض العـيش المشـترك. وبـالعودة إلى مشروع القـانون الأخـير المتعلِّـق باللّامركزيّـة الإداريّـة، فقـد وضعت اللَّجنةُ مشروعَ قانونٍ يحترم كلَّ هذه المبادئ، وأتى متوافقاً معها ومُنسجِماً مع مفهوم اللّامركزيّة.

ثانياً: متطلبات الإنماءُ المتوازِنُ

اختلف الفقهاء في متطلبات تحقيق الإنماءُ المتوازِنُ وقد انقسمو الى عدة آراء:

1- الإنماءُ المتوازِنُ يتطلب دور الدولة والمجتمع

يرى الدّكتور خالد قبّاني ان الإنماءُ المتوازِنُ يتطلَّب أمرين: «دور أسـاسيّ للدَّولـة في القيام بعملية الإنماء المتوازن يُؤَكِّدُ على وحدة الدَّولـةِ والمجتمـعِ ويُـؤَمِّنُ التَّـوازن بـين المناطق والفئات الاجتماعيَّة، ودَورٌ للمناطق في عمليَّة الإنمـاء يؤكِّـد مشـاركةَ المنـاطق من جهةٍ، وتكتمل بها الخطَّةُ الإنمائيّةُ المُوحَّدةُ الشَّاملةُ للبلاد من جهةٍ ثانيةٍ، وينطـوي هذا البعد الاقتصاديُّ الإنمائيُّ للّامركزيّـة عـلى فكـرة التَّضـامن الاجتماعـيّ الّتـي تُعتـبَر ركيزةً من ركائز بناء الدَّولة، وصِمَام أمانٍ ضدَّ انحراف اللّامركزيّة عن مفهومِها الصَّـحيحِ

ومَسارِها الطَّبيعيِّ»[1].

وفِعليّاً على أرض الواقع، تَشتكي الأطراف والأرياف تحديداً منذ إعلان دولة لبنان الكبير باستمرارٍ من حَصرِ كلِّ النَّشاط الاقتصاديّ والاجتماعيّ والإنمائيّ في المركز، ويُشكِّل طلب تنمية الأطراف مطلباً بارزاً خلال سِتّينيّات القرن الماضي وسَبعينيّاته على وجه الخصوص، ولا يزال حتى اليوم حجّةً أساسيّةً لدى المطالبين بتبنّي إصلاح اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان.

إنّ هذا التّكافل والتّضامن بين اللّامركزيّة والإنماء المتوازن ضروريٌّ جدّاً، وفي ذلك «يؤكِّدُ مؤيِّدو اللّامركزيّة أنها تهدف إلى تعزيز التّنمية في المناطق، وإلى تحفيز السُّلطاتِ المحلِّيّةِ اللّامركزيّة على القيام بمشاريعَ اقتصاديّةٍ منتجةٍ، ويعتقد هؤلاء أنّها قد تؤدِّي إلى الانتعاش الاقتصاديِّ للمركز والأطراف على حدٍّ سواء، وبالتّالي إلى ازدهارهما معاً. وتُنسَب إليها حسَناتٌ اقتصاديّةٌ عديدةٌ، منها عدم تمركُز رأس المال والاستثمار في العاصمة فقط، وتعزيز قوى السّوق والمبادرات الفردية في المناطق، والتّخفيف من النّزوح من المناطق والأرياف إلى المدن الكبرى، وبالتّالي تثبيت أهالي المنطقة في أراضيهم، ونشوء التّنافس السّليم بين المناطق لتأمين الاستثماراتِ وفرص العمل»[2].

---

(1) د. خالد قبّاني، **اللّامركزيّة الإداريّة المُوَسَّعةُ- مجلس القضاء، كلمة القاها في مؤتمر اللّامركزيّة الإداريّة، إشكاليّاتٌ ومفاهيم**، مؤتمر عُقِدَ في فندق السّفير بتاريخ 30 حزيران 2010، إصدار منتدى الفكر التّقدّمي، الطّبعة الأولى، بيروت، 2011، ص55.

(2) د. بول سالم، **اللّامركزيّة الإداريّة: اتّجاهات عالميّة ومبادئ تحليل**، مقالٌ منشورٌ في كتاب **اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان: الإشكاليّة والتّطبيق**، المركز اللّبنانيّ للدِّراسات، بيروت، 1996، ص36-37.

2- الإنماءُ المتوازِنُ يتطلب الشراكة واعادة توزيع الثروة

يرى البعض أنّ الإنماء المتوازن يتطلب مسألتين أساسيَّتَين، وهما: **أولاً**، الشَّراكة في رسم السِّياسات التَّنمويّة بين السُّلطة المركزيّة والسُّلطات المحلِّيّة اللّامركزيّة، ولكلٍّ منها موازنتها الخاصَّة، فالموازنة العامّة تُمثِّل الإنماء الشَّامل على جميع الأراضي اللّبنانيّة، بينما تُشكِّل الموازنات الخاصّة للسُّلطات اللّامركزيّة موارد لإنماء المناطق محلِّيّاً. **ثانياً**، إعادة توزيع الثَّرواتِ داخل البلاد على المناطق بالتَّساوي، بحيث يُحظَر على وزيرٍ ما إنفاقُ كاملٍ اعتمادات موازنة وزارته استنسابيّاً على منطقةٍ معيَّنةٍ دون أُخرى[1]، حيث تُعتبَر اللّامركزيّة الإداريّة وسيلةً لتحقيق التَّنمية المحلّيّة، غير أنّ مؤسَّسات اللّامركزيّة الإداريّة تبقى لوحدها عاجزةً عن تحقيق الإنماء المتوازن، نظراً لتواضُع إمكانيّاتها بالنِّسبة لما تتطلَّبه عمليّة الإنماء المتوازن، فهذه العمليّة تتطلَّب إنشاء بُنىً تحتيّة متطوِّرة بما فيها: المناطق النائية، وربط هذه المناطق ببعضها بشبكة طرقٍ حديثةٍ، وتنمية المناطق اقتصاديّاً من طريق تطوير الزِّراعة واستخدام الوسائل الحديثة فيها، وإيجاد مناطِقَ صناعيّةٍ في مُختلَف المناطق، وهذا يتطلَّب رسم سياساتٍ على مستوى السُّلطة المركزيّةِ وتنفيذها.

3- لا ترابط حتمي بين اللّامركزيّة والإنماءُ المتوازِنُ

هناك رأيٌ آخر يقول «بأنّ الرَّبط بين اللّامركزيّة والإنماء المتوازن، غير مبرَّرٍ على الإطلاق، إذ ليس هدف اللّامركزيّة في المطلق، تحقيق الإنماء المتوازن بين المناطق، إذ تُمكِن تنمية المناطق والأقاليم في ظلِّ دولةٍ شديدةِ المركزيّةِ بتوزيع الاعتمادات على مُجمَل

(1) مشروع نقاش عامّ حول **إصلاح اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان**، مبادرة المساحة المشتركة، التّقرير النّهائيّ، سلسلة حوارات السّياسات -لبنان/4، ص25.

المناطق، أو إذا توفَّر القرار السِّياسيّ بذلك، مثلاً من خلال تكليف أحد أجهزة السُّلطة المركزيّة إعدادَ خطّةٍ تنمَوِيّةٍ خُماسيَّةٍ لكلّ المناطق اللّبنانيّة وتنفِّذُها الوزاراتُ المختصَّة»[1].

وبالعودة إلى مُشكِلةِ الخلل في الإنماء المتوازن، يرى الدّكتور عصام إسماعيل أنَّ المشكلة تعود إلى تاريخ تكوين الدَّولة اللّبنانيّة، فلقد تكوَّن لبنان الكبير من منطقتَيْن غنيَّتَيْن كانتا محور التّجارة والوساطة في عهد السَّلطنة العثمانيّة، وهما: جبل لبنان وبيروت، ومن مناطقَ مُهملةٍ وفقيرةٍ وهي: البقاع والجنوب والشمال. وبدَلاً من إنماء المناطق المهملة والفقيرة، ركَّز الانتداب الفرنسيّ مشاريعه في المناطق الغنيَّةِ، وأبقى المناطق الفقيرة مهملةً»[2].

(1) د. زكريّا حمودان، مرجع سابق، ص89.

(2) د. عصام إسماعيل، مرجع سابق، ص87-88. (في إحدى جلسات المجلس النّيابيّ في عهد الانتداب الفرنسيّ بتاريخ 17 كانون الأوّل 1929 شكا النَّائب يوسف بك الزّين من الإجحاف الاقتصاديّ لمنطقة الجنوب من قبل الحكومة مؤكّداً أنّ فتح الاعتمادات لهذه المنطقة لا يتناسَب مع عدد سكّانها، وأنّ الخروج عن مبدأ المساواة هو على أوضح ما يكون في منطقة الجنوب، فكأنَّها صفر على اليسار، أي أنّ هذه المنطقة لم تنظر بالعين الّتي يُنظر بها إلى غيرها من مناطق لبنان. ولمَّا أدرك الفرنسيّون النقمة على سياسة التّهميش، وبدأت المطالب الإسلاميّة بإعادة السّاحل والأقضية الأربعة إلى سوريا، قرَّر الفرنسيّون إشراك المسلمين في إدارة وشؤون الدّولة اللبنانيّة بهدف دفعهم إلى التَّخلّي عن مطلب الوحدة السّوريّة، فتعهَّدت الحكومة اللّبنانيّة بِمَوجَب رسالتين من الرَّسائل المتبادلة أثناء المفاوضات، تحملان الرَّقم 6 وَ6 مكرَّر بالعمل على إجراء بعض الإصلاحات الإداريّة والضَّريبيّة كان الهدف من الرِّسالتين ضمان مشاركة الطّوائف والمناطق اللّبنانيّة في إدارة الدَّولة انطلاقاً من عدالةٍ نسبيّةٍ ترتكز إلى أهمّيّة الطَّائفة الماليّة والعلميّة، فاحتوت الرّسالة رقم 6 على التَّعهّد من الحكومة اللّبنانيّة بضمان: 1- المساواة الشّاملة في الحقوق المدنيّة والسّياسيّة، لجميع المواطنين من دون تمييز. 2- التّمثيل العادل بين مختلف عناصر البلاد في جميع وظائف الدَّولة. 3- التَّوزيع الصّادق في إنفاق اعتمادات الموازنة بين جميع المناطق اللّبنانيّة).

فثمَّة مَن يعتبر أنّ الإنماء المتوازن شِعارٌ رنّانٌ يشـكِّل ذريعـةً لتكـريس مُحاصَصـةٍ إنمائيّـة، ولكِنَّ الرّأي المؤيّد، وهو يعلم حقَّ المعرفة حيثيّات الواقع اللّبنانيّ يَختلِـف كلِّيّـاً عـن أصحاب هذا الرّأي المخالف، ويعتبِر أنَّ اللّامركزيّة والإنماء المتوازن توأمان لا يُمكِن فصـل أحـدهما عـن الآخر.

وإذا كانت التَّنميةُ الاقتصاديّةُ في الدُّول ذات الأنظِمة اللِّيبراليّة كلبنان تعتمد على القطاع الخاصّ وليس على القطاع العامّ، «فإنَّ القطاع العامّ، وتحديـداً السّـلطة المركزيَّـة، تـؤدِّي دوراً أساسيّاً في توفير الشُّروط المادِّيّة والتَّشريعات الّتي تُشـجِّع القطـاع الخـاصّ عـلى الاسـتثمار في المناطق الرِّيفيّةِ وخاصَّةً النّائيّة منها. لذلك، لا يمكن للسُّلطة المركزيّة أن تتخلَّى عن دورهـا في تحقيـق الإنمـاء المتـوازن، ويـترك هـذه المهمَّـة لـلإدارة المحلِّيّـة القائمـة في إطـار اللّامركزيّـة الإداريّة»[1].

ومقتضى هذا الإنماء المتوازن، «أن ينظر إلى إقليم الدَّولة كوحدةٍ إنمائيّةٍ متكاملـة، بحَيـثُ لا تنمو منطقةٌ على حساب منطقةٍ أخرى، ولا قطاعٌ اقتصاديٌّ على حِساب قطاع آخَر، بـل أن تأتي الخطّةُ الإنمائيّةُ شاملةً للبلاد، وقادرةً على تطوير المناطق اللّبنانيّة قاطبـةً، دون أن تغفـل إمداد البلديّات، بالإمكانات الماليّة اللّازمة لتعزيز دورها وتمكينهـا مـن مواكبـة خطّـةِ الدَّولـة الإنمائيّة الشَّاملة»[2].

(1) د. عصام سليمان، مقالٌ بعنوان: **اللّامركزيّة الإداريّة والإنماء المتوازن**، مرجع سابق.

(2) د. خالد قبّاني، **اللّامركزيّـة الإداريّـة الموسَّعة- مجلس القضـاء، كلمـةٌ أُلقيـت في مـؤتمر اللّامركزيّـة الإداريّة، إشكالياتٌ ومفاهيم**، مؤتمر عُقِدَ في فنـدق السَّـفير 30 حزيـران 2010، إصـدار منتـدى الفكـر التّقدّميّ، الطّبعة الأولى، بيروت، 2011، ص55.

وعلى الرَّغم من الدَّور الأساسيّ الّـذي يجـب أن تضـطلع بـه السُّـلطة المركزيَّـة في مجـال الإنماء المتوازن، يبقى للإدارات اللّامركزيّة دورٌ لا بُدّ من أن تقوم به في إطـار الإنمـاء المتـوازن، وهـو دورٌ مسـاعدٌ، «فـالإدارات اللّامركزيّـة إذا مـا تـوافرت لهـا الإمكانـاتُ البشريَّـةُ والماليَّـةُ، ومُنِحَت الصَّلاحيّات الضّروريّة، يُمكنهـا أن تلعـب دوراً مسـاعداً للسُّـلطة المركزيّـة في تحقيـق الإنماء المتوازن، وذلك من خِلال الدَّور الّذي تَلعبُـه عـلى مسـتوى التَّنميّـة المحلِّيّـة الّتـي هـي عنصرٌ أساسيٌّ من عناصر الإنماء المتوازن»[1].

«فالإداراتُ اللّامركزيّة لا يَقـتصِر دَورهـا عـلى تقـديم الخـدَماتِ الضَّروريّـةِ عـلى الصَّـعيدِ المحلّيِّ، وتنظيم وإدارة الشَّأن العامّ في إطار عملِها الجغرافيِّ، إنَّما يتعدَّى دَورُها ذلك إلى إنشـاء واستثمار بعض المرافق الاقتصاديّة، الّتي تتغذَّى موازنتها السَّنويّةُ بالمال[2]، وتُمكِّنُها بالتَّالي مـن القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها، فتلعبُ دوراً متعاظِماً في عمليَّة التَّنمية المحلِّيّةِ، وبالتَّـالي في مَجـال الإنمـاء المتـوازن»[3]، «فالإنمـاء المتـوازن يفـترض توزيـع النَّشـاط الاقتصـاديِّ والتَّربـويِّ والتَّعليميِّ والثَّقافيّ والخدَماتيِّ بين مختلف المناطق، بحَيثُ لا تنمو منطقةٌ على حِساب منطقة أخرى، وقطاع اقتصاديّ على حِساب قطاعٍ اقتصاديٍّ آخَر»[4].

(1) د. عصام سليمان، مقالٌ بعنوان: **اللّامركزيّة الإداريّة والإنماء المتوازن**، مرجع سابق.

(2) الدولة في مجتمع كلبنان لا تستطيع القيام بكل عمليات الإنماء، فالهيئات المحلية التابعة للطوائف وللجمعيات تساهم في الإنماء الداخلي والمجتمع المدني له دور في الإنماء الذاتي والسلطة المركزية تساعد على تصحيح التفاوت في الإنماء، فاليوم تحصل بعض المناطق على دعم مالي وهذا قد ينتج مزيداً من التفاوت. لذا فهنا يكمن دور السلطة المركزية في تحقيق التوازن وتصحيح التفاوت؛ عمل جماعي، اللّامركزيّة الإدارية في لبنان، الإشكالية، التطبيق، مرجع سابق، ص286.

(3) د. عصام سليمان، المرجع السَّابق نفسه.

(4) د. عصام مبارك، المرجع السَّابق نفسه، ص83.

«ونظراً لأهمِّيّة الإنماء المتوازن، لَيس فقط بالنِّسبة لأبناء المناطق المفترض أن تستفيد منه، إنَّما بالنسبة للوطن، بسبب انعِكاساتِه المباشِرَةِ على الوحدة الوطنيّة والاستقرار، فإنَّ الواجبَ الوطنيَّ والالتزام بما وردَ في وثيقة الوفاق الوطنيّ والدّستور، يَقضِيان بوضع خطّةٍ لتحقيق الإنماء المتوازن من قِبَل السُّلطة المركزيَّة وتمويلها وتنفيذها وإعطاءِ دورٍ فيها للإدارات القائمة في إطار اللَّامركزيذة الإداريّة بعد اعتماد اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة الَّتي نصَّت عليها وثيقة الوفاق الوطنيّ.

فقَد آنَ الأوان لوضع هذه الخطّة ووضع قوانينَ جَديدةٍ للَّامركزيّةِ الإداريَّةِ الموسَّعةِ[1] تُعطي في إطارها مجالسُ الأقضِيةِ الصَّلاحيّاتِ والإمكانيّاتِ الماليّة اللَّازمة، كما تُعطى أيضاً للمجالس البلديّة الإمكانات الماليّة، وتُزال العراقيلُ الإداريّةُ الّتي تُعرقِل عملها، لكي تستطيع الإدارات المحلِّيّة، القائمة في إطار اللّامركزيّة الإداريّة، من لعبِ دَورٍ فاعلٍ في مجال تحقيق الإنماء المتوازن، ضمن الخطّة الّتي تضعُها السُّلطة المركزيّة[2]، وتَجنُّب الهجرات الدَّاخليّة الضَّخمة الّتي قد تؤدِّي إلى خللٍ في الاكتظاظ السُّكّاني، الأمر الّذي قَد يُحدِثُ انفجاراتٍ سكّانيّةً، كما تُساهِمُ بتفعيل حركة المناطق

(1) يطالب البعض في لبنان باللامركزية بعد أن شعر أن المركز لا يؤدي له الخدمات، فعلى الرغم من أن لبنان دولة صغيرة جغرافياً وأن النظام المركزية كان يمكن أن يكون أكثر فاعلية في تقديم الخدمات للمواطنين، إلا أن ممارسة الحكم خلال الفترة الماضية أفشلت ذلك، لذا توجب أن يطرأ عليه تعديل أساسي لأن المركزية في لبنان ساهمت في تباعد بين المواطن والدولة من جهة، ومن جهة أخرى غيبت المسؤول عن الإهمال والتقصير لأن مؤسسات الرقابة المركزية ضعيفة ومؤسسات الرقابة المحلية غير موجودة. عمل جماعي، اللّامركزيّة الإدارية في لبنان، الإشكالية، التطبيق، د. عصام سليمان، المرجع السَّابق نفسه.

(2) د. عصام سليمان، مرجع سابق، ص83.

غير المكتظّة اقتصاديّاً وإنمائيّاً بهدف تحريك عجلة الإنماء فيها وتخفيف الضُّغوطاتِ السُّكّانيّة عن مراكز الاستقطاب المتركِّزة في المدن الكبرى الّتي تستوعب قرابة الـ(87%) من سكّانِ لبنان[1].

لكنَّ سِلسلةَ هذه التَّحسينات لا يُمكِن تطبيقها إلّا بوجود خطّةٍ إنمائيّةٍ شاملةٍ متكاملةٍ. لذلك، نرى أنّ الإشكاليَّة الكامنة هنا في مَرْكَزة التَّخطيط وفي حصرها بالسُّلطة المركزيّة، «فبعض الباحثين اعتبروا أنّ هذه الفقرة الواردة في الدُّستور تكرِّس مركزيّة التَّخطيط الإنمائيّ من أجل إصلاح التَّفاوت الاقتصاديِّ الاجتماعيِّ والثَّقافيِّ بين المناطق، بحيث تُعطى الفُرصُ لكلِّ المناطِقِ ولا تنمو منطقةٌ على حساب منطقةٍ أخرى ولا قِطاعٌ اقتصاديٌّ على حساب قِطاعٍ اقتصاديٍّ آخَر، في حين يعتقد بعضُهم أنّ لامَرْكَزة التَّخطيط يُهدِّدُ الوحدة الوطنيّة. ومن جهةٍ أُخرى، خشِيَ بعضهم أن تؤدِّي مَرْكَزة التَّخطيط إلى عرقَلة إمكاناتِ المناطق الإنمائيَّة، بدلاً من تفعيلها، وأُشيرَ في هذا الصَّددِ إلى ضرورة تفادي الوقوع في النَّهجِ التَّوجيهيِّ والتَّدخُّليِّ للسُّلطة المركزيّة، وذهب الكثيرون إلى التَّحذير من أن تأتي خُطّةُ الإنماءِ المتوازِن لمصلحة فريقٍ في الحكم دون الآخر، أو أن تغفل السِّياسة الإنمائيّة الموحَّدةُ الاختلافاتِ في الحاجات والأولويّاتِ والموارد لدى بعض المناطق، وتبقى مسألة التَّعامل مع الهبات الآتية من جهاتٍ سياسيّةٍ وخارجيّةٍ، أو حتّى من أفرادٍ مُبهَمةٍ باعتبار أنّها قد تُشكِّل عامل تفاوُتٍ أساسيٍّ بين المناطق»[2].

(1) د. زكريّا حمودان، مرجع سابق، ص34.

(2) د. أنطوان مسرَّة، مرجع سابق، ص284-285.

1- من النَّاحية الاجتماعيَّة:

تخلق اللّامركزيّة الإداريّةُ الإقليميّةُ نوعاً من التَّضامن بين أبناء الوحدة المحلِّيّة، كما تخلق نوعاً من الحياة المشتركة فيما بينهم، بحيث تتشابك المصالح وتتوحَّد الاتّجاهات والأهداف»[1]، وهذا يبرز الإنماء المتوازن «كحاجةٍ ضروريّةٍ لتعزيز الانتماء إلى الدَّولة، وإلغاء التَّمايز، وتخفيف حِدَّةِ الفروقاتِ القائمة بين الفئات الاجتماعيّة»[2].

ولكِنَّ ما يَخشى من نِظام اللّامركزيّة على الصَّعيد الاجتماعيّ، أن يؤدِّي وجود المجتمعات المحلِّيّة ضمن إطاراتٍ جغرافيّةٍ مُغلَقةٍ إلى نَوعٍ من العُزلةِ عن الحياة العامّة الوطنيّة، لا سِيَّما إذا ولَّدَت التَّقاليد والعادات الّتي تتأصَّل في النّفوس، شعوراً بالتَّمايُز، وبالتَّالي بِعدَم الرَّغبة في الانخراط في الحياة العامَّةِ والتَّعاطي مع سُكَّان المناطق الأخرى، وهذا التَّخوُّف قد يُصبِحُ جدِّيّاً إذا ما أسهَمتْ عناصرُ أخرى في إخراجِه إلى الواقع المحسوس، ومن هذه العناصر ما يتعلَّق بضِيق رُقعة إقليم الدَّولة أو اتِّساعِهِ وانقطاعِ أجزائِه، الواحد عن الآخر، ومنها ما يعود إلى عوامِلَ تاريخيَّةٍ، وأُخرى إلى عَوامِلَ ثقافيَّةٍ ودينيَّة»[3].

وبالمُقابل، يُمكِن القَولُ أنَّ الدِّيمقراطيّة «تبقى قاصرةً في ظلِّ غياب العدالة الاجتماعيّة والمساواة في الفُرَص، والمحاسبة السِّياسيّة والإدارية، ما يزيد من تأثير العوامل الخارجيّة، وبالتّالي المساهمة في وقوع الأزمة اللّبنانيّة. لذلك، فإنّ بناء الحكم

(1) د. فوزي حبيش، مرجع سابق، ص343.

(2) د. عصام مبارك، مرجع سابق، ص83.

(3) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص110.

الصَّالح يؤدِّي إلى تحقيق التّكامل الاجتماعيّ»[1]. وبرأي الدّكتور خالد قبّاني بأنّ «العلاقة بين اللّامركزيّة والدِّيمقراطيّة هي علاقةٌ عضويّةٌ وليسَتْ علاقةً عارضةً أو سطحيّةً، وهذه العلاقة قد أفرزَتْ علاقةً أُخرى متمِّمةً، وهي علاقة اللّامركزيّة بالانتخاب نظراً لارتباط الدِّيمقراطيّة بفكرة الانتخابِ. وعلى هذا الأساس، تحكُمُ البُعدَ السِّياسيَّ الدِّيموقراطيَّ للَّامركزيّة فكرتان: فكرةُ المشاركة في إدارة الشَّأن العامّ الإداريّ على الصَّعيد المحلِّيِّ، وفكرة انتخابِ الهيئات المحلِّيّة من قِبَل الجماعاتِ المحلِّيَّةِ»[2].

2- من النَّاحية السِّياسيَّة:

«هذه السِّياسة تفترض وجود سلطةٍ سياسيّةٍ قادرةٍ على وضع خطّةٍ إنمائيّةٍ شاملةٍ لتعبئة الموارد الوطنيّة، ومن ثَمَّ توظيفها في خدمة السِّياسة الإنمائيَّة الشَّاملة والمتوازنة جغرافيّاً وقطاعيّاً واجتماعيّاً وثقافيّاً، بعد هَيمَنة قِطاع الخدَمات على قِطاعَي الزِّراعة والصِّناعة في مرحلة ما قبل الحرب». إنَّ موضوعَ اللَّامساواة بين المحافظات في المجتمع اللّبنانيّ يتطلَّب جهازاً فعّالاً لتحقيق التَّوازن بين القِطاعات وعدم هَيْمَنة قِطاعٍ على قطاعٍ آخَر. لذلك، نَحنُ نرى أنَّ الخطوة الأولى يجب أن تبدأ في كافَّة القِطاعات.

كذلك، يكرِّس من النّاحية السِّياسيّة «حريَّة واستقلال السُّلطات المحلّيّة بإدارة نفسها بنفسها، ويرتكز هذا النِّظام على مشاركة الشَّعب في الحياة السِّياسيّةِ عن طريق

(1) د. عصام مبارك، مرجع سابق، ص83.

(2) د. خالد قبّاني، ورقة عمل حول **اللّامركزيّة الإداريّة والتّنميّة المحلّيّة**، سلسلةُ نقاشٍ في أربعة محاور، تشرين الأول-تشرين الثاني 2003، مجلس النّوّاب اللّبنانيّ بالتّعاون مع برنامج الأمم المتّحدة الإنمائيّ، ص69-70.

اختيار ممثِّليه، وعلى الصَّعيد المحلِّيّ بمشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلّيّة عن طريق انتخاب هيئاتهم المحلّيّة، لكن يُؤخَذ على هذا النِّظام أنّه يُساعِد على نشوء الحزبيَّات المحلِّيّة الضَّيِّقة ونموّ النّزاعات السِّياسيّة والخلافات العائليّة الّتي تؤثِّر تأثيراً كبيراً في فاعليَّة النِّظام اللّامركزيِّ، كما يقوم هذا النِّظام على خلق مجموعةٍ من الوَحدات الإداريّة المستقلّة داخل الدَّولة، الأمر الَّذي يُهدِّد وحدة الدَّولة السِّياسيّة والقانونيّة خاصّةً إذا ما أُهمِلَت هذه الأخيرة رقابتها على الهيئاتِ المحلِّيّةِ وأحكمَتْ وِصايتَها عليها، لا سيَّما إذا كانت الدَّولة تمرُّ في ظروفٍ تكون فيها وَحدتُها مهدَّدةً»[1].

واللّامركزيّة قد تحُدُّ من سَيطرة الزُّعماء السِّياسيِّين إلَّا أنَّها خيارٌ استراتيجيٌّ وطنيٌّ وليست خياراً سياسيّاً، وهي تؤدِّي إذا ما اعتُمِدَت بالصِّيغة المقترَحة، أي مع إمكاناتٍ ماليّةٍ كافيةٍ، إلى مُعادلةِ الضَّرائب والرُّسوم مقابل الخدَمات، لأنّ المطلوب نقلُ المواطنِ من حالتِه الزَّبائنيّة إلى حالةٍ مواطنيّةٍ بالكامل.

3- من النَّاحية الثَّقافيّة:

الإنماءُ المتوازنُ –ثقافياً- عبارةٌ مُبهمَةٌ، وقد تضاربَت الآراءُ حول عبارة الإنماء المتوازن الثّقافيّ، «فمنهم مَن اعتبَر أنَّهُ مفهومٌ توعَوِيٌّ يُقصَد به التَّوعية بأهمِّيّة الإنماء، بينما رأى آخرون أنّ المقصود به إنماءٌ تربَويٌّ يُحقِّقُ من خلال إنشاء المؤسَّسات التَّربويّة والجامعيّة في كلِّ المناطق بطريقةٍ متوازنةٍ، فعجزَت النِّقاشاتُ والدِّراساتُ المتوافرة عن إثبات وجود أيِّ تأثيرٍ إيجابيٍّ لإصلاح اللّامركزيّة في البُنى السِّياسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة في لبنان، ولا شكَّ في أنَّ السَّبب الرَّئيس لهذا العجز يعود إلى قِلّة الدِّراسات الَّتي تُعالجُ موضوع اللّامركزيّة بناءً على أدِلّةٍ تجريبيّةٍ ومُعطياتٍ رقميَّةٍ، وإلى

(1) د. فوزي حبيش، مرجع سابق، ص343.

الاعتقاد السَّائد لدى الأطرافِ اللّبنانيّةِ المَعنيّـةِ بـأنَّ اللّامركزيّـة تُحقِّـق تلقائيّـاً الغايـاتِ الّتـي وُضعت من أجلها»[1].

خُلاصة القول، «إنّ اللّامركزيّة الإداريّة نظامٌ لا غُبار عليه، ولكِنَّ الظَّرفَ الَّـذي طُرِحَـتْ فيـه وأسلوب التّحدِّي الَّـذي رافـقَ كُـلَّ حـديثٍ عنـه، وانكِبـابَ المسـؤولين عـلى أُمـورٍ كثـيرةٍ أخـرى يَعتبِرُونها أَهمَّ وأجدَى، وعدم حماسة الشَّعب لهذا النِّظام أو لغيره، إنَّ كـلَّ ذلِـك سـيَجعل مـن اللّامركزيّة، لمدَّةٍ قد تطُولُ أو تَقصُر، موضـوعاً قـابلاً للجـدل والمناقشـة. كـذلِك، فـإنّ المسـؤولين الَّذين اعترَفُوا بحَسناتِ اللّامركزيّة، لن يعمَدُوا في وقتٍ قريبٍ إلى تكريس الجهود للاهتمام بهـذا الموضوع، فالوضع الرَّاهنُ للبلد لا يسمحُ بذلك ولا يُشجِّعُ عليه، واللّامركزيّة عمليَّةٌ شاقّةٌ طويلـةٌ كما رأينا، لأنَّها تحتاج إلى أجهزةٍ واسعةٍ من الموظَّفين في كلِّ منطقةٍ ومُحافظةٍ في لبنان»[2].

وعلى هذا الأسـاس، يـرى الـدّكتور خالـد قبّـاني «أنّ اللّامركزيّـة الإداريّـة، نِظـامٌ مشـكوكٌ بنجاحِه، لأنَّ الإدارة في العصر الحاضر تتطلَّب كفاءاتٍ علميّةً عاليةً لا تتوافَر عادةً في المجالس المحلِّيّة ولا في المناطق النَّائيّة، ولذلِكَ فهُمْ يُبشِّرون بأُفُولِ نجم اللّامركزيّة في المستقبل كصِـيغةٍ مُثلَى للتَّنظيم الإداريّ في الدَّولة الحديثَة، واستِبدالِه بنِظامٍ يَمـزجُ بـين اللّاحصريّـة واللّامركزيّـة الوظيفيّة الَّتـي تُـؤمِّن عنـاصر بشريّـةً عـلى مسـتوىً عـالٍ مـن التَّخصُّـص والكفـاءة العلميّـة والإداريّة والفنِّيّة»[3].

---

(1) د. زكريّا حمودان، مرجع سابق، ص26.

(2) د. طارق المجذوب، مرجع سابق، ص606-607.

(3) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص113. (ويُعلِّل موقفُه بأنَّ مفهومَ الدَّولة قد تغيَّر كثـيراً عـن ذي قبـل، وأصبحت الدَّولـة الحديثـة تتَّجِـه إلى تعزيـز سُـلطتها، وإلى مزيـد مـن المركزيّـة بضـغطٍ مـن العوامـل

وبقدرِ ما تبدو كلُّ القُوى السِّياسيّة في لبنان مقتنِعةً بضرورةِ اعتماد اللّامركزيّـة الإداريّـة، فهيَ تتعاملُ بحذرٍ مع مقاربة إقرارها، مـمّا جعـلَ الخُطـى بطيئـةً، فهـي تثـير المخـاوف مـن تكريسِ استقلاليّة الجماعاتِ المذهبيَّةِ وتعزيـز هيمنـة زعاماتِهـا، وإطـلاق يـدها في الـتَّصرُّف بالأملاك العامّة. ويَـرى الـبعض في هـذه الوسـيلة المُـثلى لتنصُّـلِ السُّـلطة المركزيّـة كلّيّـاً مـن مسؤوليّة الإنماء المتوازن. وبالطَّبع، لا يُمكِن استيراد قانون لامركزيّةٍ من بلدٍ ما وتَرجَمتِه في بلدٍ آخَر، لأنَّه يجبُ تكييف الواقع اللّامركزيّ مع خصوصيّات كلّ بلد، لكِـن يُمكِـن الاسـتفادة مـن تَجارِب دُوَلٍ تُشبِه لبنان، على مستوى الثّقافة وآليّات العمل والأداء المحـلّيّ حـين تقـرِّرُ جـدِّيّاً القُوى السِّياسيّة اللّبنانيّة السَّير باللّامركزيّة.

ولأنَّه لا تغيير في لبنان بالقوَّة من قمّـة السُّـلطة، فـإنَّ التَّغيـير الّـذي قـامَ بـه الـرَّئيسُ فـؤاد شهاب هو من خلال **مقاربات متدرِّجَة**، أي انطِلاقاً من رؤيةٍ شُموليّةٍ واستراتيجيّةٍ متدرِّجةٍ، [1].

وكبلدٍ مثل لبنان، يُثيرُ التَّغيير في مُجتمَعٍ متنوِّعٍ مَخـاوِفَ في قلـب التَّوازُنـات. لـذا، عندما تثير الجرعةُ الأولى من التَّغيير الأمان النَّفسيَّ يتمُّ إدخالُ الجرعة الثَّانية، وبعدَها الجرعات الأُخرى دون المَساس بالتَّناسُق العامّ وبتصميم الفـاعلين، ربّمـا ليسـت هـذه الاستراتيجيَّةَ المثاليّةَ، ولكِنَّها الاستراتيجيَّةُ الممكِنةُ. لو أعطى الـرَّئيس شـهاب الجرعـات التَّغييريَّة كُلَّها دفعةً واحدةً حَول الإصلاح الإداريِّ والضَّمان الاجتماعـيّ والتَّنميـة... لمـا

الاقتصاديّة والاجتماعيّة الّتي تفرض حضوراً دائماً وقويّاً للدَّولة وللسُّلطة المركزيّة عـلى كافّـة مسـتويّات التَّنظيم الإداريّ، أو على الأقلّ المزج بين المركزيّة واللّاحصريّة في المستقبل القريب).

(1) د. روجيه نسناس، مرجع سابق، ص73.

تمَّ إقرارها[1].

ورَغمَ هذه الصُّعوبات فإنّ أغلب الدُّول لا تزالُ تعتمد نظامَ اللّامركزيّة الإداريّـة لأغـراضٍ سياسيّةٍ تتمثَّلُ في الاستجابة لنـداء الحريَّـةِ السِّياسـيّةِ وحَـقِّ الشّـعوب في حكـم نفسِـها وفقـاً للمبادئ الدِّيمقراطيّةِ الَّتي غزَت الأفكارَ والعقولَ في العصر الحديث[2].

ولذلك، فإنَّنا نرى بأنَّ موضوع اللّامركزيّة يتطلَّب عملاً محلِّيّاً لتعزيز الثَّقافة في النُّفـوس قبل أيّ شيءٍ آخر لنزرع ذهنيَّةً جديدةً في الأجيـال القادمـة يلجـأ إليهـا المـواطِن مـن أجـل الحفاظ على حقوقه وديمقراطيَّته.

«ولن يكونَ التَّغييرُ الشَّامل محسوساً ويُثـير التَّماثـل والاقتـداء إلَّا إذا تجسَّـد في البنيـات التَّحتيّة للمجتمع على المستوى الأصغر، في الشَّارع والحيّ والمدرسـة والبلديَّـةِ... كُـلُّ خُطّـةٍ أو برنامجٍ شاملٍ لا يتضمَّن تفاصيلَ يبقى مجرَّداً ولا يحمل تنميةً إنسانيّةً مُسـتدامةً ولا يُغـيِّر في الذِّهنيّاتِ والسُّلوكيّاتِ وفي الثَّقافةِ السِّياسيّةِ السَّائدة الغارقـةِ في خِطابـاتٍ فَوقيّـةٍ. إنَّ الفِـرَقَ المتعدِّدةَ الاختصاصاتِ خلال عهد الرَّئيس فؤاد شهاب في السِّتِّينيّات، تُشكِّل نموذجاً يُقتدَى بهِ في سبيل التَّغيير»[3].

وأخيراً، لا بُدَّ من ذِكر رأي البروفيسور الأيُّوبيّ الَّذي يرى أنَّه «يجب اتِّخاذُ جملةٍ من الإجراءات مـن أجـل إعـادة التَّـوازُن إلى العمليَّـةِ السِّياسـيّة بِرُمَّتِهـا، وأبرزهـا: اضـطلاع السُّلطة العامّة بِدَور الحكم في تعاطيها مع مختلف الأطراف، ففي ذلك ضِمانٌ لحِيادها ولثقة المواطنين بها. وانحياز السُّلطة العامّة إلى المصلحة العامَّة يعنـي بـالضَّرورة

(1) د. روجيه نسناس، المرجع السَّابق نفسه، ص73.

(2) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص113.

(3) روجيه نسناس، مرجع سابق، ص73.

انحيازها إلى مصالح كلّ الفئات الاجتماعيّة، وإيلاء المـوارد البشريَّـة الاهـتمام الـلَّازم، وخاصَّـةً على المسـتوى التِّقنـيّ، بحَيـثُ يـتِمُّ تأهيـل كـوادِر متخصِّصـةٍ قـادرةٍ عـلى المشـاركة الفاعلـة، ومكافحة ظاهرة تقـاطُع المصـالح أفقيّـاً وعموديّـاً، مـن خـلال العمـل عـلى تطبيـق القـوانين والتَّركيز على استقلاليّة عمل الإدارة وحيادها»[1].

لِذا، نحنُ نأمل ونتمنَّى أن تسترشـد الهيئـاتُ المحلِّيّـةُ بهـذا النَّمـوذج حتَّـى يـتِمَّ تطبيقُـهُ بِطريقةٍ آليّةٍ وتلقائيّةٍ على مراحل.

الفرع الثَّاني

تعزيز العلاقة بين المؤسَّسات العامّة والبلديَّات لتحقيق الإنماء المتوازن

لقد تمَحْوَرت اللّامركزيّة الإداريّةُ حول اللّامركزيّة الإقليميّة الّتي اتَّخذَت في لبنان مظهراً واضحاً من خلال البلدِيَّات، واللَّاحصريّة المرفقيّة الَّتـي تمَظهـرَتْ في المؤسَّسـات العامّـة، وتطـوَّرت فكـرة المؤسَّسات العامّة، بعـدما تعـدَّدت أعبـاء الدَّولـة وتعقَّـدت وظائفهـا، وأصـبح تـدخُّل الدَّولـة في الشُّؤونِ الاجتماعيّةِ والاقتصاديّةِ والتَّعليميّةِ من المسائل الواجبة لتلبية حاجات المواطنين كافَّةً.

«وإذا كان تطوُّرُ مفهوم الدَّولة قد أدَّى إلى إقدام الإدارة المركزيَّة على منح السُّلطات المحلِّيّة المنتخَبة كالبلديَّات حـقَّ إدارةِ وتسـيير شـؤونها في إطـار اللّامركزيّـة الإقليميّـة أو المحلِّيّة، وإلى اقتطاع الدَّولة من مُجمَل ما تُديره من المرافق العامّـة، مرفقـاً يتميَّـز عنهـا بشخصِـيَّتِه المعنويّـة واسـتقلاله المـاليّ والإداريّ في إطـار لاحصريّـةٍ مرفقيّـةٍ أو لامركزيَّـةِ المؤسَّسات العامّة، فإنّ هذا لا يعني إطلاقـاً قطـع الـرَّوابط بـين الإدارة المركزيَّـة والإدارة

(1) د. الأمير وليد الأيّوبيّ، مرجع سابق، ص464

اللّامركزيّة، بل على العكس من ذلك، فإنَّه يعني بقاءَ الرَّوابِطِ متينةً بين هذِه وتلك بما يفرض التَّعاوُنَ لتوحيد أهداف الإدارة القائمة أساساً على تأمين المصلحة العامّة، وهذا التَّرابطُ يتمثَّلُ بالرَّقابة الّتي تُمارِسُها الإدارة المركزيَّةُ على المؤسَّسات العامّة لضمان شرعيَّةِ أعمال هذه المؤسَّساتِ وتسهيل نشاطِها وتحقيق أهدافِها»[1].

أولاً: المقصود بالمؤسَّساتِ العامّةِ وعلاقتها بالبلديات

لم يتناول المشرِّع اللّبنانيُّ تعريف المؤسَّسات العامَّة، وقد اقتصرَ القانون في محاولاتٍ ثلثٍا على تعريف الشَّيء بالشَّيء وتعداد العناصر الّتي تكون المؤسَّسات العامّة أو تُسهِم في تكوينها، فلقد نصَّت المادَّة الأولى من المرسوم الاشتراعيّ رقم 150 لسنة 1959/ الَّذي يَعتبر «أوَّلَ شرعةٍ للمؤسَّساتِ العامَّةِ في لبنان على اعتبار المصالح المستقلَّة مؤسَّساتٍ عامّة دون أن تعطي أيَّ تحديد لمفهوم تلك المؤسَّسات، كما جاء النَّصُّ في المحاولة الثَّانية بالمرسوم رقم 6474 لسنة 1967 المصالح المستقلة والمؤسَّسات العامَّة، مؤسَّساتٌ تتمتع بالشَّخصيّة المعنويّة والاستقلال الماليّ، وتقوم في إطار الغايات الَّتي حدَّدَتْها. أما المحاولةُ الثّالثةُ، فكانت من خلال المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/1/13 المتعلِّقِ بالنِّظام العامّ للمؤسَّساتِ العامّة، فقَد تضمَّنت المادَّةُ الثَّانية منه ذكراً عن المؤسَّساتِ العامّةِ بالقول: «المؤسَّساتُ العامَّة الّتي تُولي مرفقاً عامّاً وتتمتَّع بالشَّخصيّة المعنويّة والاستقلالَيْن الماليّ والإداريّ»[2].

وتتميَّزُ بذلك البلديّة «الّتي هي لامركزيّةٌ إقليميّةٌ عن المؤسَّسةِ العامّةِ الَّتي هي لا

(1) د. فوزي حبيش، مرجع سابق، ص440-441.

(2) د. حسن الحلبي، مرجع سابق، ص110-111.

حصريّةٌ مرفقيّةٌ بما تملكُه من حقِّ الطَّعن أمام مجلس شورى الدَّولة بقراراتِ سُلطة الرَّقابة الإداريّة بخِلاف المؤسَّسة العامّة الّتي ألزمَها القانون بتطبيق قرار سُلطة الوصاية الإداريّة، وليس لديها أيُّ طريقٍ من طرق المراجعة ويَنسحِب الأمر على المقرَّراتِ الخاضعة لمصادقة كلٍّ من وزارة الماليّةِ وسلطة الوصاية الإداريّةِ إذ تُلزِمُ المؤسَّسةَ العامّةَ بقرار سُلطة الوصاية الإداريّة ووزارة الماليّة»[1].

وهذا يعني اعتماد «مبدأ ممارسة الرَّقابة اللَّاحِقة على عمل المؤسَّساتِ العامّة، وليس الرَّقابة المسبقة، أي أنْ تقومَ الإدارةُ المركزيَّةُ بالرَّقابة بعد إنجاز الأعمال المحدَّدةِ عِندَ هَذهِ المُؤسَّسات. وهُنا، يجب التَّنبيه إلى ضرورة التَّوفيق بين الاستقلاليّة الماليّة والإداريّة لها، وممارسة الرَّقابة الحكوميّة عليها»[2].

«وللهيئات اللّامركزيّة المحلِّيّة اختصاصٌ عامٌّ يشمل جميع الشّؤون والمرافق المحلِّيّة، ما لم ينُصُّ القانون على خلاف ذلك، ضمن نطاقها الجغرافيِّ، بينما اختصاص الهيئاتِ اللّاحصريّةِ المرفقيَّةِ محدَّدٌ يقتصِر على إدارة مرفقٍ أو مرافق عامّةٍ معيَّنةٍ، ولا يرتكز بالضرورة إلى نطاق جغرافيٍّ مُعيَّنٍ»[3].

«وفي المبدأ، ليس هناك تعارُضٌ أو تضاربٌ بين البلديَّات والمؤسَّسات العامّة لوضوح قانون المؤسَّساتِ العامّة على هذا الصَّعيد، ولوجود تنسيقٍ في المبدأ بين الأولى

(1) د. رجاء الشّريف، مرجع سابق، ص346.

(2) د. عدنان السَّيّد حسين، **اللّامركزيّة الإداريّة ومبادئ الوفاق الوطنيّ، كلمة ألقاها في مؤتمر اللّامركزيّة الإداريّة إشكالياتٌ ومفاهيم**، مؤتمر عُقِدَ في فندق السَّفير 30 حزيران 2010، إصدار منتدى الفكر التَّقدّميّ، الطَّبعة الأولى، بيروت، 2011، ص173.

(3) د. فوزي حبيش، مرجع سابق، ص336.

والأخيرة، فإذا تعطَّلت -على سبيل المثال- شبكةُ المياه أو الكهرباء داخل البلدة دون أن تُبـادِرُ المؤسَّسةُ العامَّةُ المعنيّةُ إلى إصلاحها، يجـوز للبلديَّـةِ المبـادرة إلى إصـلاح العُطَـل بعـد تبليـغ المؤسَّسة العامّة، على أن يتمَّ ذلِكَ على نفقة هذه الأخيرة»[1].

لذلك، فـإنَّ إدارة المصـالح والقطاعـات العامَّـة والمرافـق العامّـة المحلِّيّـة أو ذات الطَّـابع المحلِّيّ في بُعدَيْها الاقتصاديّ والإنمـائيّ حَصْراً، والإشراف عـلى عملهـا، بالتَّنـاغُم مـع السِّياسـات العامّة الّتي ترسمها السّلطةُ المركزيّةُ وفقاً للقوانين المَرعيِّ إجراؤها[2].

ثانياً: آليات تعزيز التَّضامن بين المؤسَّساتِ العامّةِ والبلديَّاتِ

إنَّ تعزيز التَّضامن بين المؤسَّسـاتِ العامّـةِ والبلـديَّاتِ تكـون مـن خـلال إنشـاء مشـاريعَ

(1) مشروعُ نقاشٍ عامّ حـول **إصـلاح اللّامركزيّـة الإداريّـة في لبنـان**، مبـادرة المسـاحة المشـتركة، التَّقريـرُ النّهـائيّ، سلسـلة حـوارات السِّياسـات - لبنـان/4، ص42. (أمّـا مـا يخـصّ علاقـة السّـلطات اللّامركزيّـة بالوزارات، فالتَّضاربُ موجودٌ ومتكـرّر، وصـيانة الطّرقـات الدّاخليّـة في أحيـاء البلـدة تقـع عـلى عـاتق البلديّة. أما صيانة الخطّ الرئيس الّذي يخترق البلدة كطريقٍ يربطها بأخرى، فتقع عـلى عـاتق السُّـلطة المركزيّة (وزارة الأشغال تحديداً)، لكن الواقع مختلفٌ، إذ غالبـاً مـا تضـطرّ البلـديات إلى صـيانةٍ حتـى الطّرق الرَّئيسة. وفي المقابل، تقوم وزارة الأشغال (أو مجلس الإنماء والإعمار) في بعـض الأحيـان بصـيانة الطّرق الفرعيّة داخل النّطاق البلديّ، ويتجلَّى أحد الأمثلة الشَّائعة الإضـافيّة عـلى تضـارب الصّـلاحيّات بين وزارة الأشغال والبلدية في بناء جسور المشاة، إذ ليس واضحاً ما إذا كانت الأولى أم الثانية في الجهة المختصّة.

(2) وبرأينا، إنّه يمكن للهيئات اللّامركزيّة المحلّيّة أن تنشئ مؤسَّسـاتٍ عامّـةً محلِّيّـةً وتمنحهـا الشَّخصـيّة المعنويّة لإدارة بعض المرافق الخاصّة بالوحدة الإداريّة الّتي تقـوم عليهـا، مـثلاً هنـاك: (مجلـس تنفيـذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت ضمن نطاق ووصـاية وإشراف محافظـة بـيروت). يُمكِـن أن يُعمَّـم هـذا المثال على باقي البلديّات في إطار التّعاون بين المؤسَّسات والبلديّات.

إنمائيّةٍ مشتركة ترتبط بنطاقها الإداريّ وتنفيذها وتحديد أولوياتها ورسم السِّياسات المرفقيّة والخطط التَّنمويّة بما لا يتعارض مع السِّياسة المركزيّة، وبناءً على محدَّدات الوزارة المختصَّة الَّتي تُساعِد السُّلطة اللّامركزيّة على تكوين خططها عبر فروعها الإقليميّة. وعليه، لا مانع من تشارك هاتين السُّلطتَين من أجل تحقيق الإنماء المتوازن في الإطار الجغرافيّ الَّذي توجدان فيه. لأنَّه لا غنىً عن البلديّات ولا غنىً أيضاً عن المؤسَّسات العامّة، فكلاهما مُكمِّلٌ للآخر. لذلك، نحن نشدِّد ونُعوِّل على أهمِّيّة تعاونهما، فالانتفاع من قوة بعضهما ضروريٌّ لتحقيق المساواة والتَّضامن بين المناطق.

ولا نرى سبيلاً من الحديث عن مستقبل للبنان، إلَّا بوحدة أبنائه وتضامنهم، أي بتدعيم الوحدة الدَّاخليّة وتحصينها، فلا استقلالَ ولا كِيانَ، ولا سيادة إلَّا في ظلِّ دولةٍ قويّةٍ تتمتَّع بوَحدانيّة السُّلطة، وتستطيع أن تفرض القانون على الجميع دون استثناءٍ، وأن تُحقِّقَ المساواة والعدالة، إذ لا شيء مثل المساواة، فهي يُدخِل الرِّضا والسَّلام إلى القلوب، ولا شيءَ مثل العدالة في استجلاب الولاء والاستقرار، فالعدالة مبدأٌ أساسيٌّ لإعادة ثقة المواطن في الدَّولة، «فقد عرف المُواطِن اللّبنانيُّ في تَعاطِيه مع الدَّولة، من خِلال موظَّفيها الإقليميِّين والمركزيِّين، الذُّلَّ والإهانةَ والاستخفاف بكرامتِهِ والتّخلِّي عن قيمه في سبيل إنجاز معاملاتٍ إداريّةٍ، بعضُها أو معظمها لمصلحة خزينة الدَّولة. إنّ الجفاء والعداء بين المواطن والدَّولة، وشلل وسائل الرَّقابةِ المركزيّةِ والشَّعبيّة، قد أتاحَتْ للدَّولة وموظفيها الاستمرار في الإهمال والتَّقصير تجاه المواطنين، وخُصوصاً مُواطِني الأطراف»[1].

---

(1) د. مارون كسروانيّ، **نحو لامركزيّة إنمائيّة موَسَّعة (دراسةٌ مقارَنة)**، في كتاب **اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان: الإشكاليّة والتَّطبيق**، المركز اللّبنانيّ للدّراسات، بيروت، 1996، ص154.

ونتيجة هذه الحالة المَرَضيّة في الجسم الإداريّ، لم يَشعر المواطن يوماً خلال سبعين عاماً، أنّ الدَّولة هي امتدادٌ له تُمثّلُهُ وتُحقّقُ طموحاتِه وتضمَنُ مُستقبلَه، لذلِكَ نحنُ نُشدِّدُ على أهمِّيّة تطبيق مبدأ الإنماء المتوازن لإزالة الاحتقانِ والاختناقِ اللَّذَيْن يضغطان على رئتَيْ لبنان.

إنّ تفعيل البلديّات كسلطاتٍ محلِّيّةٍ لها دَورٌ في تنشيط المناطق والمساهمة في تحقيق الإنماء المتوازن، يَستوجِبُ القيام بحملة تَوعِيَةٍ شاملةٍ قبل أيِّ شيءٍ، ونجاح البلديَّات تعبيرٌ عن مستوىً معيَّنٍ من التَّمدُّن ومن الإدراك للمصلحة العامَّة، بِصَرْفِ النَّظر عن الصِّراع على السُّلطة والنّفوذ السِّياسِيّ[1]، ولكنَّ البلديَّةَ وحدها لا يُمكِن أن تؤدِّيَ هذا الدَّورَ إلَّا بتعاونها مع المؤسَّساتِ العامَّةِ من أجل تلبية حاجاتِ المواطِنينَ وتقديم الخدمات لهم.

إنَّ ظهور اتِّجاهٍ حديثٍ في الإدارة الحكوميّة مثل الحُكمانيّة قد أسهَمَ في تعزيز وبلوَرة فلسفة الحكم المحلِّيّ، حيث جاء هذا المصطلح ليُعبِّرَ عن أهمِّيّة وضرورة الانتقال بفكرة الإدارة الحكوميَّة من الحالة التَّقليديّة الّتي تُوصَف بالانعزال عن المواطنين والالتصاق والتَّقيُّد بالعمليّات الإداريّة إلى الحالة الأكثر تفاعلاً وكمالاً بين عناصر الدَّولة، والَّتي من أهمِّها: الوحدات المحلِّيّة، حيث ورد في تقرير برنامج الأمم المتَّحدة الإنمائيّ أنَّ للحكمانيّة أهدافاً أساسيّةً، هي: المشاركة، والشَّفافِيّة، والعدالة، والفاعليّة والكفاءة، المساءلة»[2].

إنَّ هذا العرض الَّذي قدَّمْناه للواقع اللّبنانيّ يدفَعُنا إلى طرح تقويمٍ علميٍّ مجرَّدٍ

(1) د. فادية كيوان، **إشكاليّةُ موضوع البلديّات في لبنان: دراسة حالتَيْن**، مقال منشور في كتاب **اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان: الإشكاليّة والتّطبيق**، المركز اللّبنانيّ للدّراسات، بيروت، 1996، ص184.

(2) د. زهير الكايد، **الحكمانية، قضايا وتطبيقات**، المنظّمة العربيّة للتّنمية الإدارية، القاهرة، 2003، ص23.

للّامركزيّة، بشِقَّيْها الإداريّ والسّياسيّ، كصيغةٍ أفضل أو أسوأ لمجتمعٍ تعدُّديٍّ كلبنان. مع التأكيد والاقتناع بعدم وجود صيغةٍ دائمةٍ، بل صيغةٌ تتعدَّل وتتغيَّر مع تغيُّر القيم والمهامّ. ومن كلِّ هذا، يُمكِن أن يُدرِك المرء البواعث والدَّوافع لإنشاء نُظُم الحكم المحلِّيّ، لضمان تحقيق تلك القيم، الَّتي لا يُمكِن الوصول إليها دون شَراكةٍ حقيقيّةٍ مع الوحدات المحليّة والمؤسَّسات العامّة.

«فلبنان ما بعد الحرب يبحث عن صيغةٍ جديدةٍ قادرةٍ على تحقيق العيش المشترك وتوفير الاستقرار؛ لأنّ الصِّيغة الّتي اعتمدَها منذ الاستقلال أظهرَتْ هشاشة التَّوازُن الطَّائفيّ الَّذي قامت عليه الدَّولة»[1]، فهل يتوافق اللّبنانيّون على صيغةٍ جديدةٍ تنقذهم من المأزق الَّذي وصلوا إليه، والذي إذا لم يَجرِ تداركُه ستتغيَّرُ معالم لبنان.

علينا البدءُ من حيث نحنُ اليوم، في الممارسة على الأرض وفي النُفوس وفي المسؤوليّات والتَّقاليد السّياسيّة قبل وضع النّصوص والتّشريعات. «علينا، بناء المواطن الواعي لمسؤوليّاته ولواجباته ولضرورة مشاركته في أمور الشَّأن العامّ، على المستوى المحلِّيّ اللَّامركزيّ، وعلى المستوى الوطنيّ في آنٍ معاً، وهذان المستويان ليسا على تَضارُبٍ أو تَناقُضٍ، وإذا كانت رؤية البعض أنَّهما على تناقض، فهذا دليلٌ على عدم الجهوزيّة للَّامركزيّة لدى هذا البعض، ذلك إنَّ عمليَّة الإنماء تبدأ من عمليّة تربية المواطن والمواطنيّة في العائلة والجامعة ومكان العمل وفي الانتماء إلى المؤسَّسات والجمعيّات ذات النَّفع العامّ»[2].

(1) د. عصام سليمان، **الفِدراليّة والمجتمعات التَّعدّديّة ولبنان**، مرجع سابق، ص16.

(2) د. جورج بيطار، **البدء بممارسة أوَّليّة للامركزيّةٍ ناجحة**، في كتاب **اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان: الإشكاليّة والتّطبيق**، المركز اللّبنانيّ للدّراسات، بيروت، 1996، ص225.

في لبنان، يوجد حالياً نحو ألف ومئة بلديّةٍ ونَحو سبعين مؤسَّسةً عامّةً. إنَّ الخلل ليس في العدد إنَّما بالمؤسَّسات الرّقابيّة على البلديَّات والمؤسَّسات العامّة ونقصد بها: «التَّفتيش المركزيّ» و«ديوان المحاسبة» و«الهيئة العليا للتَّأديب» الّتي ما زالت تُطبَّق تشريعاتٍ لا تتناسب وروح العصر، فأنظِمتُها وُضِعَت عام 1959. لذلك، أصبحَت هذه الحزمة من القوانين بحاجةٍ ماسّةٍ إلى إعادة نظرةٍ شاملةٍ كي تتناسَب أجهِزتُها والقوانين الّتي تطبِّقها مع التَّطورّات الّتي طرأت على نظم الإدارة والماليّة والمحاسبة والمعلوماتيّة في هذا العالم الرَّقميّ.

وفي الختام، وفي ضوء تحليلنا لواقع البناء التَّنظيميّ للحكم المحلِّيّ في لبنان، فإنّ طبيعة العلاقة بين الوحدات المحلّيّة ببعضها بعضاً من جهة، والعلاقات بين الوحدات المحلِّيّة ببعضها بعضاً من جهةٍ أخرى، ومستويات الحكم المحلِّيّ وأساليب تشكيل المجالس المحلِّيّة واختصاصات تلك الوحدات، لم تُقدِّم إلى الآن نموذجاً متكاملاً للبنية التَّنظيميّة للحكم المحلِّيّ في الوطن العربيّ، بما يحقِّق التَّوازن بين دَور الحكومة المركزيّة في تأكيد وحدة الدَّولة السّياسيّة والإداريّة وضمان تنفيذ السِّياسة العامّة بكفاءة، وإتاحة القَدْر الكافي من المرونة وحرِّيّة اتّخاذ القرارات للوحدات المحلِّيّة.

آليّاتُ تطوير نظام

اللّامركزيّة الإداريَّة المستقبليَّة

لقد أدَّت التّغيُّراتُ المتسارِعةُ في العالم في المجالات الاقتصاديَّة، والسِّياسيّة، والإداريّة والمفاهيميّة إلى ظهور قضايا جديدةٍ ممَّا أفرزَتْهُ العَولمةُ بشكلٍ يستعصي معه إيجاد الحلول، كالمشاكلِ الاجتماعيَّةِ، والاقتصاديّةِ الّتي تتزايد باستمرار، بالإضافة إلى ظهور الفقر، ممَّا يستدعي حلولاً أكثرَ فاعليَّةً ممّا تُوفِّره المركزيّة الإداريّة. وبالنَّظر إلى جَوهر التَّنميّة المحلِّيّة يعتمد على الوحدات الإداريّة المختلفة، فقد ظهَر أنَّ الحاجة إلى ضرورة التَّكامل بين المركزيّة الإداريّة وما يُسمَّى «اللّامركزيّة الإداريّة» لتحقيق التَّنمية المحلِّيّة، بحَيثُ يتمّ إحداث تغييرات جوهريّة على المستويات الثَّقافيّة والسِّياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة بشكلٍ يؤدِّي إلى تحقيق الاستقرار الاجتماعيّ، والرَّفاهية الاقتصاديَّة للجميع.

ومن الجدير بالذِّكر، أنَّ اللّامركزيّة الإداريّة من شأنها تحقيقُ متطلَّباتِ المجتمعاتِ والأفراد، وهي تُعتبَر وسيلةً تُعطي مساحاتٍ من الحرِّيّة، والمقدرة على المنافسة والتَّنظيم، عِلماً بأنَّ اهتمامات علم الإدارة بدراسة التَّنظيم الإداريّ كانت قد أكَّدت على أنّ للتَّنظيم صورتَيْن: المركزيَّة الإداريَّة واللّامركزيّة الإداريّة.

وعليه، سوف نتناول في المبحث الأوّل من هذا الفصل (دور اللّامركزيّة الماليّة في إنجاح تجربة اللّامركزيّة الإداريّة في العراق ولبنان) لما لهذا الموضوع من أهمِّيّةٍ من ناحية توزيع ثروات البلاد بمساواةٍ بين جميع أبناء البلد الواحد، ثمّ سننتقل في المبحث الثاني لمناقشة الآليّات والسُّبل من أجل (تطوير النِّظامَين العراقيّ واللّبنانيّ في سبيل تعزيز لامركزيّةٍ صحيحةٍ).

المبحث الأوَّل

دَورُ اللّامركزيّة الماليّةِ في إنجاح

تجربة اللّامركزيّة الإداريَّة في العراق ولبنان

تتضمَّنُ اللّامركزيّة الماليَّةُ توافُرَ ثلاثـة عنـاصر أساسـيّةٍ. «يتمثَّـل العـنصر الأول في تحديـد مسؤوليَّات الإنفاق، بمعنى تحديد وظائفَ محدَّدةٍ ومناسبةٍ للمحلِّيّات للقيام بها. أمَّا العـنصر الثَّـاني، فيَـدورُ حـول تحديـد مسـؤوليّاتِ الإيـرادات، وهنـا يـتمُّ تحديـد الإيـراداتِ المركزيّـةِ والإيرادات المحليّة. وأخيراً، يتمثَّلُ العنصر الثّالث في تصميم بـرامج التَّحـويلاتِ لِحَـلِّ مشـكلة العجز الرَّأسيِّ المتمثِّل في مدى كفاية الإيرادات على مسـتوى الحكومـات، والاخـتلالاتِ الماليَّـةِ الأفقيّةِ، والمتمثِّلة في اختلافات القـدرةِ الإيراديّـةِ واحتياجـات الإنفـاق للحكومـات المحلِّيّـة في نفس المستوى»[1].

من المسلَّم به أنّ تنظيم المحافظاتِ غـير المنتظمـةِ في إقلـيمٍ يُعَـدُّ ضَرْبـاً مـن ضروب تنظيم الإدارةِ اللّامركزيّة. «قوامه نظـامٌ متميِّـزٌ لـلإدارة الماليّـة، يُسـهِم في تعزيـز النِّظـام الإداريّ ويُوطِّد أركانه ويكفـل فاعليَّتـه ويُحقِّـق الغايـات المرجـوّة منـه بحسـبانه نظـام حكومةٍ محلِّيّةٍ مسؤولةٍ عن تقديم الخدمات العامَّةِ لأفراد الشعب من سكَّان المحافظـة. لِذا، باتَ النِّظام المـاليّ للمحافظـات غـير المنتظمـة في إقلـيمٍ مفهومـاً متميِّـزاً وخصـائصَ فريدةً تُميِّزُه عن سواه من التَّنظيماتِ الإداريّةِ والماليّةِ الأخرى، وهو ما يُؤكِّد أهمِّيّته، كما

(1) د. أيمن أمين السَّيّد الباجوري، **بناء القدرات المؤسَّسيّة للوحدات المحلّيّة كأحد متطلَّبات تفعيل اللّامركزيّة: دراسةٌ مقارَنة**، منشورات المنظّمة العربيّة للتّنمية الإداريّة (جامعة الدَّول العربيّة)، القاهرة، 2017، ص109.

يتطلَّب وسائلَ مُعيَّنةً في ممارستِه ضِمنَ حُدود المحافظة المعنيّة»[1].

ولبيان موضوع اللّامركزيّة الماليّة بشكلٍ وافٍ، لا بُدّ لنا من تقسيمه إلى مطلبَيْن، نُخصِّص الأوَّل منه لكيفيّة توزيع الموارد الماليـة عـلى المحافظـات في العـراق ولبنـان ومـدى عـدالتها، ونعالج في الثَّاني مَظهُرَ اللّامركزيّة الإداريّة في توزيع موارد البلديَّات.

المطلب الأوَّل

عدالة توزيع الموارد الماليّة على الهيئاتِ اللّامركزيّة في العراق ولبنان

تُعتبَر الشَّفافيّة والعدالة من المبادئ الأساسيّة في إزالة الشَّكّ في العلاقة بين المركـز والأقاليم والمحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ. لذلك، نجد بأنَّ الدُّستورَ العراقيَّ نصَّ في المادَّة (121/ثالثاً) على أن «تُخصَّصَ للأقاليمِ والمحافظاتِ حصّةٌ عادلةٌ مـن الإيـرادات المحصَّلة اتّحاديّاً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليّاتها مع الأخذ بعـين الاعتبـار مواردِهـا وحاجاتِها ونِسبة السّكّان فيها»[2]، وقد وجدَت المحكمة الاتِّحاديّـة العُليـا[3] مـن

(1) د. عثمان سلمان غيلان العبّودي، **الإشكالات الدّستوريّة والقانونيّة في تنظيم الاختصاصات الماليّة الاتّحاديّة**، الطّبعة الأولى، المركز العربيّ للنّشر والتّوزيع، القاهرة، 2019، ص359.

(2) لقد حدَّدت المادّة (121) من الدّستور لعام 2005 المعايير الدّستوريّة لتوزيع الـوارداتِ الاتّحاديّـة. (1- عدالة الحصص؛ 2- كفايتها للقيام بأعباء المحافظات ومسؤوليّاتها؛ 3- موارد المحافظات؛ 4- حاجات المحافظة؛ 5- نسبة السكان في المحافظة).

(3) تمَّ استحداث المحكمة الإداريّة العليـا بموجـب قـانون التّعـديل الخـامس رقـم (17) لسـنة 2013 لتُمارِس اختصاصها التّمييزيّ الّذي تمارسه محكمة التَّمييز الاتّحاديّـة حسَـب مـا نـصَّ عليـه قـانون المرافعات العراقيّ رقم 083) لسنة 1969 عنـد نظرهـا في الطّعـون المقدَّمـة عـلى قـرارات محكمـة القضاء الإداريّ ومحكمة قضاء الموظّفين، وهي حلّت محلّ المحكمة قضاء الاتّحاديّة في تمييز أحكام

استقراء حكم المادة (121/ثالثاً) من الدّستور أنَّ تخصيص الأموال إلى حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليمٍ وفقاً لنسبة السّكّان في كلٍّ منهما وبشَفافيّةٍ وعَدالةٍ[1]، هذا يعني أنّ الدُّستور قَد حدَّد معاييرَ موضوعيّة لتوزيع الإيرادات الماليَّة على الأقاليم والمحافظات، وهي[2]:

1- أن يكون توزيع الوارداتِ وفق مبدأ الإنصاف والعدالة الّتي تأخذ بنظر الاعتبار الأعباءَ الماليّةَ والحاجاتِ والموارِد المتيسِّرة.

2- اعتماد مبدأ النِّسبة والتَّناسب بين عدد السّكّان والواردات.

3- منح حصَّةٍ ماليّةٍ لمدّةٍ محدَّدةٍ للوحدات المكوَّنة المتضِّررة والمحرومة على أن تُحدَّد تلك الحصّة الماليّة للمدّةِ الزّمنيّةِ على وفق القانون الَّذي ينظِّمُ ذلك.

ولا بدّ من الإشارة «إلى أنّ الميزانيَّة المخصَّصة للمحافظة والواردة ضمن الموازنة الاتّحاديّة تُسلَّم وفقاً للمادّة (52) من القانون إلى المحافظة مُباشَرةً من قِبَل وزارة الماليّة بعد طرح النَّفقات الاستراتيجيّة منها»[3].

محكمة القضاء الإداريّ، كما أنّها حلَّت محلّ الهيئة العامّة في ممارسة الاختصاص التّمييزيّ بالنسبة إلى الأحكام الصّادرة من مجلس الانضباط العامّ للنّظر في المادّة (2/رابعاً/ب وج) من قانون التّعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدّولة رقم (17) لسنة 2013.

(1) يوسف فوّاز الهيتي، **اللّامركزيّة في المحافظات واللّامركزيّة في الأقاليم**، الطبعة الأولى، مؤسَّسة مصر، مرتضى للكتاب، 2011، 138.

(2) د. علي هادي حميدي وإسماعيل صعصاع وعلاء عبد الحسن كريم، **التّنظيم القانونيّ للّامركزيّة الماليّة في الدَّولة الفِدراليّة (دراسة مقارَنة في القانون العراقيّ)**، مجلة المحقّق للعلوم القانونيّة والسّياسيّة، العدد الثّاني، السّنة الخامسة، ص38.

(3) د. أيمن أمين السّيّد الباجوري، مرجع سابق، ص86.

وعليه، سنحاول في هذا المطلب معالجة (موضوع الموازنة بين الاستقلالِ المـاليِّ للمحافظـة والتَّنسيق المركزيّ) في الفرع الأوَّل، ونتناول في الفرع الثـاني: (دور الهيئـات الرَّقابيّـة في تعزيـز اللّامركزيّة الماليّة).

الفرع الأوَّل

الموازنة بين الاستقلال الماليّ للهيئات اللّامركزيّة والتَّنسيق المركزيّ

لطالما عكسَ مستوى كفاية المـوارد الماليّـة مسـتوى الاسـتقلال الَّتـي تتمتَّـع بهـا الهيئـات المحلّيّة، ويغني عن الحاجة إلى الدَّعم الحكوميّ الّذي يُمكِن أن يؤثِّر سـلباً عـلى اسـتقلالها إن تجاوَزَ حدوده، فحتَّى الدُّول الّتي قطعَتْ شَوطاً كبيراً في مجال الدِّيمقراطيّة المحلِّيّة تتـدخَّل في أعمال الهيئات المحلّيّة كلّما قُدِّمَت لها إعانـاتٌ إضـافيّةٌ، فتُحـدِّد كيفيّـة الـتَّصرُّف بهـا وأوجُـه إنفاقها. لِذا، وجَبَ على المشرِّع وهو يُحدِّد الموارد الماليّة للهيئات أن يضع في الاعتبار كفايتهـا لما يُحقِّق قدراً معقولاً من الاستقلال لهذه الهيئات[1].

لـذا، يتـولَّى المشَرِّع تحديـد المـوارد الماليّـة للحكومـات المحلِّيّـة الّتـي تتعـدَّد نظـراً لاختلاف طبيعة الخدمات والمشاريع الَّتي تؤديها، وبسـبب عـدم كفايـة المـوارد الماليّـة المحلّيّة، فإنَّ الوحَدات الإداريّـة المحلِّيّـة تحصـل عـلى مـوارد ماليّـة خارجيّـة تتمثَّـل في الإعانات الحكوميّة والتَّبرّعات والهبات والقروض، ويجب التَّمييز بين اللّامركزيّة المتماثلة واللّامركزيّة غير المتماثلة، «فاللّامركزيّـة المتماثلـة والَّتـي تحـدث عنـدما تعطـي جميـع الحكومات المحلّيّة التي تقع ضمن أحد مستويات الحكومة المحلِّيّة مسـؤوليّات إنفـاق

(1) محمّد علي خلايلة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كلٍّ من الأردن وبريطانيا وفرنسـا**، الطّبعـة الثّانيـة، دار الثّقافة للنّشر والتّوزيع، 2013، ص 106.

متطابقة ونفس السّلطات لزيادة الإيرادات. أمّا اللّامركزيّة غير المتماثلة الّتي تقوم على التَّفرقة بين الحكومات المحلِّيّة الواقعة في نطاق المستوى الواحد، وتُحدَّد لها مهامٌّ إنفاقٍ مختلفةٌ، وأدواتٌ إيراديّةٌ مختلفةٌ»[1].

أمَّا بالنِّسبة إلى المعايير الّتي يُمكِن أن تُبنَى عليها قسمة الموارد الماليّة سَواء كانت قسمةً بين المركز والأقاليم والمحافظات أو الحكومات المحلّيّة، «فالقسمة الرَّأسيّة تعتمد على المسؤوليَّات الّتي يُحدِّدها الدّستور لكلٍّ من الحكومة المركزيّة والأقاليم للخدمات الأساسيّة معياراً أولاً للقسمة، وهو معيارٌ يصعب تطبيقه في دُوَلٍ أخرى لصعوبة القياس وصعوبة الحصول على المعلومات المكوَّنة له»[2].

وتقوم السُّلطة الاتّحاديّةُ من النّاحية العمَليّة بتخصيص إنفاق العائدات الماليّة للوحدات الحكوميَّة للدَّولة وتوزيع الإيراداتِ الماليّةِ مَركزيّاً. أمَّا إنفاقه من الأقاليم والمحافظات، فسيكونُ لامركزيّاً.

أولاً: في العراق

وأهمّ مجالات الإنفاق الّتي تكفلُها السُّلطةُ الاتّحاديَّةُ وفق دستور 2005 هي:

أولاً: حمايةُ الأمومة والشَّيخوخة وحماية الأطفال وحَظْر استغلالهم اقتصاديّاً ورعاية النَّشء للشَّباب وتوفير السَّكن المناسب[3].

ثانياً: تقديم الضَّمان الصِّحّيّ والاجتماعيّ في حالة الشَّيخوخة أو المرض أو العجز

(1) أيمن أمين السَّيّد الباجوري، مرجع سابق، ص86.

(2) المستشار القانونيّ عمار رحيم عبيد الكناني، مرجع سابق، ص135.

(3) المادّة 29 من الدّستور العراقيّ لعام 2005.

عن العمل أو التَّشرُّد أو البطالة[1].

ثالثاً: كفالة الرِّعايةِ الصِّحّيّةِ ووسائل الرَّقابة والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسَّسات الصِّحّيّة[2].

رابعاً: رعاية المُعاقين وذوي الاحتياجات الخاصّة وتأهيلهم[3].

خامساً: رعايةُ ذوي الشَّهداء والسُّجناء السِّياسيِّين والمتضرِّرين[4].

ونؤيِّد ما ذهب إليه البعض من ضرورة تأسيس هيئةٍ عامّـةٍ لمراقبـة وتخصـيص الـواردات الاتّحاديّة تؤلِّف من خبراء الحكومـة الاتّحاديّـة والأقـاليم والمحافظـات وممثِّـلين عنهـا لتقـوم بالمهامِّ الآتية[5]:

1- «التَّحقُّق مـن عدالـة توزيـع المِنَح والمسـاعدات والقـروض الدَّوليّـة بِمَوجِـب اسـتحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ.

2- التَّحقُق من الاستخدام الأمثل للموارد الماليّة الاتّحاديّة وأقسامها.

3- ضمان الشَّفافيّة والعدالة عند تخصيص الأمـوال لحكومـات الأقـاليم أو المحافظـات غـير المنتظِمة في إقليمٍ وفقاً للنِّسَب المقرَّرة.

4- منح المحافظين ورؤساء مجالس المحافظات صـلاحيَّة الـتَّصرّف عـلى ضـوء التَّخصيصـات

(1) المادّة 30 من الدّستور العراقيّ لعام 2005.

(2) المادّة 31 من الدّستور العراقيّ لعام 2005.

(3) المادّة 32 من الدّستور العراقيّ لعام 2005.

(4) المادّة 132 من الدّستور العراقيّ لعام 2005.

(5) د. علي هادي حميدي وإسماعيل صعصاع وعلاء عبد الحسن كريم، مرجع سابق، ص39.

المعتمدة ضمن موازناتهم السَّنويّة، وأن يتِمَّ التَّصرُّفُ وفقاً للاعتمادات المصادَق عليها في الموازنة العامّة الاتّحاديّة السَّنويّة وللأغراض المحدَّدة بموَجِب خطَّة الإنفاق الّتي يُصادِق عليها وزير الماليّة الاتّحاديّ وبتوجيه التّقدير بالاعتمادات المخصَّصة في الموازنة العامّة الاتّحاديّة، ولا يجوز الصَّرف بما يزيد على ذلك، وعدم مُفاتَحة وزارة الماليّة بشأن أيّ طلبٍ حول تخصيصاتٍ إضافيّةٍ خارج الموازنة بعد تشريعها».

وتُعتبَر السِّمةُ الأساسيّةُ للأسلوب اللّامركزيّ في التَّنظيم الإداريّ هي الاستقلالُ الماليُّ الّذي يُلزَم منح الوحدات الإقليميّة القدرةَ على تحصيل الموارِدِ الماليَّةِ وحرِّيّةَ تصريفها، «إلَّا أنَّ هَذا الاستقلال ليس كاملاً بسبب الخِشيَة من إساءة بعض الوحدات الإقليميّة في استعمال سُلطتها الماليّة، فتُغالي في فرض الضَّرائب، ما يترتَّب عليه تبايُن في المعاملة الماليّة بين المواطنين من وَحدةٍ محلِّيّةٍ إلى أخرى رَغْم تشابُه مراكزهم الماليّة، أو قد تعمل على تخفيف الأعباء الضَّريبيّة من خلال منح الإعفاءات الضَّريبيّة لتشجيع حركة الاستثمار وجذب الأموال. لِذا، يستدعي التَّنسيق بين الوحدات المحلِّيّة في رسم السّياسة الماليّة المحليّة»[1].

وتُعَدُّ المحافظة من أهمِّ وحدات الإنفاق الّتي أشار إليها قانون الإدارة الماليّةِ والدَّينِ العامِّ رقم 95 لسنة 2004، إذ نصَّت الفقرة (35) من القسم الثاني أنَّ «وحدات الإنفاق هي وزارات الحكومة الفِدراليّة والجهات الإداريّة التّابعة للحكومات الفِدراليّة أو المحلّيّة، بما فيها: الحكومات الإقليميّة والمحافظات والبلديّات والمحافظات المحلِّيّة

(1) د. محمود عاطف البنّا، مقالٌ بعنوان (**الموارد الماليّة للهيئات المحلّيّة**)، مجلّة العلوم الإداريّة، المعهد الدّوليّ للعلوم الإداريّة، القاهرة، السّنة الرّابعة عشر، العدد الثّاني، 1972، ص71.

الّتي تُخصَّصُ لها الأموال في قانون الموازنة العامّة»[1].

وكذا، ذهَبَ المشرع العِراقيّ أيضاً في قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 المعدَّل، إذ نصَّ صراحةً على أنَّ لمجلس المحافظة مُوازِنةً خاصّةً تُدرَج في الموازنة العامّة للمحافظة، كما يتولَّى مجلس المحافظة المصادَقة على مشروع الموازنة العامَّة للمحافظة المُحال إليه من المُحافِظ وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبيّة المطلقة لعدد الأعضاء على أن تُراعى المعايير الدُّستوريَّة في التَّوزيع بين مركز المحافظة والأقضية والنَّواحي ورفعها إلى وزارة الماليّة في الحكومة الاتّحاديّة لتوحيدها مع الموازنة العامّة الفِدِراليّة[2].

ويتوزَّعُ الإنفاقُ العامُّ في المحافظة ما بين الحكومة الاتّحاديّة، والحكومة المحلّيّة، في المحافظة، «إذ تقوم الحكومة الاتّحاديّةُ بالإنفاق من خلال إنفاق الوزارات الاتّحاديَّة على الخدماتِ المقدَّمةِ من فروعها في المحافظات. أمَّا الحكومات المحلِّيّة في المحافظات غير المنتظَمة في إقليمٍ، فتتولَّى الإنفاق من خلال مالها من مَوارِدَ خاصّةٍ حدَّدها القانون، إلَّا أنّها في الواقع تعتمد اعتماداً كبيراً على ما يُخصَّص لها من اعتماداتٍ ماليّةٍ ضمن الموازنة الممنوحة لها من قِبَل الحكومة المركزيَّة، إضافةً إلى ما يُخصَّص للمحافظة من نفقاتٍ

---

(1) المادّة (2) الفقرة الأولى من تعليمات تنفيذ الموازنة العامّة الاتّحاديّة رقم (7) لسنة (2013). يُلاحَظ أنَّ النَّصّ أشار إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم من خلال استعمال مصطلح المحافظات المحلّيّة، كما خُوِّلَ كلّ من المُحافِظ ورئيس مجلس المحافظة صلاحيّة الصَّرف مباشرةً من اعتمادات الحسابات الرّئيسة للنّفقات التّشغيليّة، ونفقات المشاريع الاستثماريّة في ضوء التّخصيصات المعتمَدة ضمن موازنتها.

(2) المادّة (7-خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.

استثماريّةٍ ضمن برامج التَّنمية وإعمار الأقاليم والمحافظات»[1]، إذ حدَّدها القانون بموجب المادّة (44) من قانون التَّعديل الثّاني لقانون المحافظات غير المنتظِمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المرقَّم 19 في 2013/8/5، فأصبحت الموارد الماليّة المحلِّيّة تشمل ما تُحقِّقه الموازنةُ الاتّحاديّةُ للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليَّاتها، وحسب نسبة السّكّان فيها، ودرجة المحروميَّة، وبما يُؤمِّن التَّنمية المتوازنة لمُختلَف المناطِق[2].

---

(1) د. يمامة محمد حسن كشكول، **النّظام القانونيّ لإنشاء الوحدات الاتّحاديّة وتنظيمها في العراق: دراسةٌ مُقارَنة**، رسالة ماجستير، كلّيّة القانون، الجامعة المستنصريّة، 2010، ص167.

(2) نصَّت المادّة (44) من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدَّل على ما يلي: (تتكوَّن الموارد الماليّة للمحافظة من الآتي:

أولاً: ما تحقِّقه الموازنة الاتّحاديّة للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليّاتها، وحسب نسبة السّكّان فيها ودرجة المحروميّة، وبما يؤمّن التَّنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد.

ثانياً: الإيرادات المتحقّقة في المحافظة عدا النّفط والغاز، وتشمل:

—أجور الخدمات الّتي تُقدِّمها والمشاريع الاستثماريّة الّتي تقوم بها.

—الضَّرائب والرّسوم والغرامات المفروضة حسب القوانين الاتّحاديّة والمحلّيّة النّافذة في المحافظات.

—بدَلات بيع وإيجار أموال الدَّولة المنقولة وغير المنقولة.

—بدلات إيجار الأراضي المستغلّة من قِبَل الشَّركات.

—الضَّرائب الّتي يفرضها المجلس على الشَّركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرُّر البنى التَّحتيّة.

—التَّبرُّعات والهبات الّتي تقدَّم للمحافظة وفق الدّستور والقوانين الاتّحاديّة.

—نصف إيرادات المنافذ الحدوديّة.

(5) خمسة دولاراتٍ عن كلّ برميل نفط خام ينتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كلّ برميل نفطٍ خامٍ مكرَّر في مصافي المحافظة، وخمسة دولاراتٍ عن كلِّ (150) مائة وخمسين متراً مكعّباً ينتج من

ونُلاحِظ أنَّ التَّطبيق العمَليّ شهِدَ العديد من الإشكاليَّاتِ في ما يتعلَّق بالاستقلال الماليِّ للمحافظة، إذ قامت بعض المحافظات بِسَنِّ تشريعاتٍ ماليّةٍ داخل حدود المحافظة وآليّة جباية الإيراداتِ المحلِّيّةِ واستيفاء حصَّة المحافظة منها، وإعادة المبالغ المتبقّية منها للخزانة الاتّحاديّة.

وإذا كان قانون المحافظات غير المنتظَمة في إقليمٍ قد منَحَ مجلس المحافَظة صلاحيَّةَ سنِّ التَّشريعات المحلِّيّة والأنظمة والتَّعليمات لتنظيم الأمور الماليّة [1]، فإنَّ عدم وضوح النُّصوص القانونيّة الّتي تتعلَّق بتوزيع الاختصاصات الماليّة بين الحكومة الاتِّحاديّة والحكومة المحلِّيّة هو الَّذي دفعَ مجالس المحافظات إلى إصدار التَّشريعات المحلِّيّة الخاصّة لفرض الضَّرائب والرّسوم، وقد سبَّبَ هذا جدلاً واسعاً بين رجال القانون حتَّى بعد أن حسَمَتِ المحكمة الاتِّحاديّة ومجلس الدَّولة العراقيّ[2]، الأمر بعدم التَّمتّع بصلاحيّة إصدار تشريعات ماليّة، إذ ذهَبَ بعضٌ منهم إلى:

أولاً: إنَّ ما يصدر عن مجالس المحافظات[3] ليست قوانينَ بل قراراتٌ إداريّةٌ تتضمَّن استيفاء مبالغ مقابل الخدَمات الّتي تُقدَّم، وبالتَّالي فإنّها تُخالِف المادّة (28) من

الغاز الطّبيعيّ في المحافظة.

ثالثاً: تُخصَّص السّلطات المحلّيّة حصةً عادلةً للوحدات الإداريّة الّتي تتبعها بما يكفيها للنّهوض بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السّكّان فيها.

(1) المادّة (7-ثالثاً) من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008.

(2) تناولنا في القسم الأوّل تلك القرارات بشكلٍ مفصّل.

(3) غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات، ص 25، مرجع سابق.

الدّستور الّتي أجازت عدم فرض الضَّرائب والرّسوم إلَّا بقانونٍ[1].

ثانياً: مثلما ذهب البعض الآخـر[2] إلى أنّـه لا يجـوز إهـمال أيِّ نـصٍ مُقابِـل نـصٍّ آخَـر في الدّستور، فما نصّت عليه المادَّة (28) أنَّ الدّستور يجب ألَّا يلغـي العمـل بـنصّ المـادّة (122-ثانياً منه)، وعليه يجوز لمجالس المحافظات سَنُّ التَّشريعات المحلِّيّة لفرض الضَّرائـب والرّسـوم وإصـدار الأنظمـة والتَّعلـيمات شريطـة أن لا تتعـارضَ مـع القـوانين الاتِّحاديَّـةِ في صـلاحيَّاتِها الحصريَّةِ، كون ذلك يدخل في نطاق المادَّة (122-ثانياً) من الدّستور.

ونُؤيِّد مـا ذهـب إليـه مجلـس شـورى الدَّولـة بقـراره المـرقَّم 2008/39 مـن أنَّ صـلاحيّة مجالس المحافظات بجباية الضَّرائب والرّسـوم يجـب أن يكـون بنـاءً عـلى قـانون يَصـدُر مـن السُّلطة التّشريعيّة وليس من تلقاء نفسها[3]، إذ إنَّنا بيّنّا في موضع سابق من هـذا البحـث أنَّ هذا الاتّجـاه يصُـبّ في مسـارٍ واحـد مـع السّياسـة الماليّـة للدَّولـة، ويمنـع الازدواج الضِّريبـيّ والتَّهرّب الضَّريبيّ والحيلولة دون زيادة الأعباء الماليّة على الطَّبقة الفقيرة.

---

(1) نصَّت المادّة (28-أولاً) من الدّستور العراقيّ لعام 2005 (لا تُفرَض الضَّرائـب والرّسـوم ولا تُعـدَّل ولا تُجبى ولا يُعفى منها إلّا بقانون).

(2) د. مـاهر صـالح عـلاوي وآخـرون، **توزيـع الاختصاصـات في السّـلطة الاتّحاديّـة وسـلطات الأقـاليم والمحافظات وسبل حلّ الخلافات حولهـا**، بحـث منشـور في مجلّـة جامعـة تكريـت للعلـوم القانونيّـة والسّياسيّة، كلّيّة القانون جامعة تكريت، مجلد 1، عددٌ خاصّ بمؤتمر كلّيّة القانون، 2009، ص 12.

(3) قرار مجلس شورى الدَّولـة رقـم 39 في 2008/3/11، قـراراتُ وفتـاوى مجلـس شـورى الدولـة لسـنة 2008، بغداد، ص 119.

ثانياً: في لبنان

أمّا في لبنان، فإنَّ الدُّستور اللّبنـانيَّ قـد نـصَّ في المـادّة (81) منـه أنَّـه: «تُفـرَض الضَّرائـبُ العموميّةُ، ولا يجوز إحداثُ ضريبـةٍ مـا وجبايتهـا في الجمهوريّـة اللّبنانيّـة إلَّا بِمَوجِـب قـانونٍ شامِلٍ تُطبَّق أحكامه على جميع الأراضي اللّبنانيّة دون استثناء».

كما نصّت المـادّة (82) مـن الدسـتور عـلى أنَّـه «لا يجـوز تعـديل ضريبـة أو إلغاؤهـا إلَّا بقانون».

ولأنَّ هذا المبدأ هو من المبادئ المتَّفَقِ عليها في أغلب الدَّساتير العالميّة، فإنَّه جـاءَ واضِـحاً بعدم جواز مخالفتِه. لذا، فإنَّ أيَّ تشريعٍ يُخالِفُه يصبحُ غيرَ دستوريٍّ، ويمكن مـن هـذا الـنَّصّ الدُّستوريِّ القول بأنَّ البلـديات في لبنـان لا تسـتطيع فـرضَ أيِّ ضرائـبَ لم يـأتِ بهـا القـانون، وليس هناك أيُّ نزاعٍ على ذلك مع الهيئات المركزيّة، بل هـو أمـرٌ مسـلَّمٌ بـه خـلاف الحـال في العراق، والسَّبب في ذلك أنَّ البلديّات في لبنان لا تملك سلطة التَّشريع، إذ إنَّ قـانون البلـديَّات اللّبنانيّ رقم 118-لسنة 1977 في المادَّة (47) منه الّتي حـدَّدَت بموجبِهـا اختصاصـاتٌ المجلـس البلديّ التَّقريريّة لم يكُن من ضِمنها فرض الضَّرائب، بل نصَّ على أنَّه تكـون ضـمن اختصاصِـهِ الأعمال ذات المنفعة العامَّةِ ليعودَ في المادّة (49) ويـنصّ عـلى تـولّي المجلـس البلـديِّ تحديـد معدّلاتِ الرُّسوم البلديَّةِ في الحدود المعيَّنـة في القـانون[1]، ثـمَّ عـادَ المُشرِّعُ في قـانون الرُّسـوم والعَلاوات رقـم (60) لسـنة 1988 في المـادَّة (100) منـه[2]، ليمـنح المجلـس البلـديّ صـلاحيّةَ تحديد الرّسوم الّتي لم تحدِّد مقاديرها.

(1) نصّت المادّة (49) من المرسوم 1977/118 (يتولَّى المجلـس البلـديّ دون أن يكـون ذلـك عـلى سـبيل الحصر الأمور التالية...).

(2) نصَّت المادّة (100) من قانون الرّسوم والعلاوات رقم (60) لسنة 1988 على ما يلي: (يحدِّد المجلـس البلديّ الرّسوم الّتي لم تحدِّد مقاديرها والّتي يعيّن لها هذا القانون حدوداً قصوى ودنيـا عـلى أن يضـع المجلس مسبقاً نظاماً يتضمَّن القواعد والمعايير المقتضاة لذلك التحديد).

وبما أنَّ البلديّة إدارةٌ مستقلَّةٌ إدارياً ومالياً، وهي ذاتُ شخصيّةٍ معنويّةٍ، لـذلك فموازنتها موازنةٌ خاصّةٌ مستقلّةٌ تتولّى بها شؤوناً إداريّةً لتُحقّق المنافع العامَّة المحلِّيّة[1].

وتكون من مهامِّ السُّلطة التَّنفيذيّة وفقاً لقانون 118 لسنة 1977 وضع مشروعِ مُوازَنة البلديّة وفق المادّة (74) من القانون[2]، كما يتولّى المجلس البلديُّ وفق المادّة (49) الموازنةَ البلديّةَ، بما في ذلك: نقل وفتح الاعتمادات، وبِذَلِك فإنّ المجلس البلديَّ بِقَرارٍ منه تقرّ الموازنة وتُقدَّر فيها النَّفقات والواردات عن سنةٍ مُقبِلةٍ.

وإذا أرَدْنا معرفة مدى الاستقلالِ الماليِّ الَّذي تتمتّع به البلديّات في لبنان، فيكفي أن نعرف أن المشكلة الرَّئيسة هي في وضع نظامٍ للعمل يجمع بين مشاريع النَّشاطاتِ المرتقَبةِ وبين القدرات الماليَّةِ الّتي يُمكِن تأمينها لسدّ الحاجات المطلوبة وينبغي أن يتمَّ تحديد ذلك بدِقّة قبل أن تنزل في جدول الموازنة؛ لأنَّه ليس بالإمكان مبدئيّاً بعد ذلك القيام بأيّ عملٍ آخرَ خارجاً عن حدود الأرقام والمشاريع المحدَّدة.

وهنا، لا بُدّ من عرض التَّعديلات الجديدة الصَّادرة بموجب القانون رقم (10) لسنة 2018 قانون التَّعديل الثَّالث لقانون المحافظات غير المنتظِمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، حيث نصَّتِ المادَّة (7/خامساً/2) على إعلان مشروع الموازنةِ العامَّةِ للمحافظة في وسائل الإعلام المقروءة والمرئيَّةِ والمسموعةِ وعَقد النَّدواتِ والمؤتمراتِ

---

(1) إميل الحايك، التّشريع الماليّ في البلديّات، بدون دار طبع، بيروت، 1985، ص 20.

(2) نصَّت المادّة (74) من القانون رقم 118 لسنة 1977 (يتولّى رئيس السّلطة التّنفيذيّة على سبيل التّعداد لا الحصر الأعمال التّالية...).

لمُشاركة مواطني المحافظة ومنظَّمات المجتمع المدنيّ والوقوف على آرائهم. ب- قـراءة مشروع الموازنة قراءتين، أُولى وثانية، في جلستَين منفصلتَيْن والمصادقة عليه، وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبيّة المطلقة لعدد الأعضاء، على أن تُراعى المعايير الدّستوريّة في التّوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنَّواحي ورفَعَه إلى وزارة الماليّة الاتّحاديّة لتوحيدها مع الموازنة العامّة الاتّحاديّة»[1].

وعليه، فإنّ هذا التَّعديل يُعزِّز الشَّفافيّة من خلال مشاركة الجمهور في تحديد الأولويّات والتّركيز عليها في الموازنة، لأنَّ الشَّعب أدرى بحاجاتِه الضَّروريّة.

الفرع الثّاني

اللَّامساواة في توزيع موارد الهيئاتِ اللّامركزيّة وسُبُل معالجتها في العراق ولبنان

بعد البدء بتطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم (21) لسنة 2008، برزَتْ عدَّة إشكاليّات تتعلَّق بمدى عدالة التَّخصيصات الماليّة المرصودة في الموازنة العامَّة الاتّحاديّة للإقليم من جهةٍ، والمحافظة غير المنتظمة في إقليمٍ وعدم استنادها إلى أُسُسٍ علميّةٍ وماليّةٍ أو اقتصاديّةٍ مُعتمَدةٍ، فعلى سبيل المثال: إنَّ التَّخصيصات الماليّةَ للمحافظات تتأثَّرُ إلى حدٍّ كبيرٍ بالمبالغ الماليَّة المخصَّصةِ في الموازنة العامَّة في الدَّولة[2]، ولذلك بقيت الإداراتُ المحلِّيّة في العراق تُواجِه مشاكل ماليّةً متعدِّدةً كمثيلاتها من

(1) إنّ اعتماد السّياق المتّبَع في مجلس النُّوّاب في آليّة إقرار التّشريعات، ومنها: قانون الموازنة الاتّحاديّ (قراءتان في جلستين منفصلتين)، وذلك لما للموازنة الماليّة من تأثير كبير على الواقع الاقتصاديّ والخدَماتيّ والاجتماعيّ للمحافظة وضرورة اعتماد السِّياقات الاتّحاديّة في إقرارها أسوةً بمجلس النواب.

(2) عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 422.

إداراتٍ محلِّيّةٍ في الدُّول النامية الأخرى، كَون مواردها لم تَعُد تتناسب مع تطوُّر الحاجة إلى الخدَمات الَّتي تُقدِّمها نتيجة توسُّع المدن، إضافة إلى ضعف جباية الإيرادات المحلِّيّة الأخرى وعدم تعاون المواطنين معها فيما يتعلَّق بأمور التَّحصيل والجباية[1]، بالإضافة إلى ما ورَثتهُ تلك السُّلطات من تَركةٍ ثقيلةٍ خلَّفتها الأوضاع السَّابقة الّتي مرَّ بها العراق وأسهمَت في ضعف إمكانيّة المحافظات وشلّ قدرتها على الوفاء، ولو بجزءٍ يسيرٍ من الخدَمات الّتي يفترض من السُّلطات المحلِّيّة تقديمها، لذلك كان لا بدّ من تدعيم الموارد الماليّة لهذه المحافظات[2].

ومن خلال الاطِّلاع على نصِّ المادّة (44) من قانون المحافظات العراقيِّ يتَّضِح جليّاً أنَّ التَّخصيصات الماليّة الممنوحة للمحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ من خلال الموازنة العامّة الاتّحاديّة هي أهمّ موارد الإدارة المحلِّيّة في العراق، بل تُشكِّل المورد الماليّ الوحيد المتحقِّق فعليّاً.

إنَّ اعتماد الحكومة المركزيّة في توزيع التَّخصيصات الماليَّة على معيارٍ أساسيٍّ هو عدد السُّكّان المحلِّيّين في المحافظة دون مُلاحَظةِ خُصوصيّةِ بعض المحافظات أدّى إلى حصولِ ضعفٍ في مستوى الخدَمات المقدّمة في المحافظات ذات الأعباء الإضافيّة الّتي تَستنزِفُ ما يُخصِّص لها من مَبالِغ في الموازنة العامَّة الاتّحاديّة سنوياً كالمحافظات الدِّينيّة مثلاً[3]،

(1) محمَّد محمود العبودي، **الاختصاص الرَّقابي للسّلطات المحلّيّة في القانون العراقيّ (دراسةٌ مقارنة)**، رسالة ماجستير مقدَّمة لجامعة بابل، 2012، ص 186.

(2) د. سمير عبد الوهّاب، عملٌ جماعيٌّ، **تحدِّيات اللّامركزيّة والحكم المحلِّيّ في العالم العربيّ**، مصدر سابق، ص242.

(3) فلاح حسن عطية، **الاختصاص الماليّ للمحافظة غير المنتظِمة في إقليمٍ (دراسةٌ مقارَنة)**، دار السّنهوري، بيروت، 2017، ص255.

ممَّا يتطلَّب نفقاتٍ إضافيّةً كبيرةً لمراعاة مدى حاجة هذه المحافظات للتَّنمية، ولا يمكن تحقيق هذه النَّفقات من مصادر الواردات الأخرى كالهِبات[1] والقروض[2]، كَونهَا لا تتَّصِف بالدَّيمومة والثّبات.

وأمام هذا التَّفاوت في واردات المحافظاتِ غير المنتظِمةِ في إقليم، يتقدَّم الباحثُ بمجموعةٍ من المقترَحات الَّتي نرى أنَّها من الممكن أن تُسهِم في تَجاوُز هذه الإشكاليَّات، وهي:

أولاً: تطبيق المادّة (106) من الدّستورِ العراقيِّ لعام 2005 الّتي نصَّت أنَّه (تُؤسَّسُ بقانونِ هيئةٍ عامَّةٍ لمراقبة تخصيص الوارداتِ الاتّحاديّة، وتتكوَّنُ الهيئة من خُبَراء الحكومة الاتِّحاديّة والأقاليم والمحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ تضطلِع بالمسؤوليّات الآتية:

1- التَّحقُّق من عدالة توزيع المِنَح والمساعدات والقروض الدَّوليّة بموجب استحقاق

(1) وممّا تجدر الإشارة إليه أنّ الهباتِ الممنوحةَ من الحكومات والمؤسَّسات الأجنبيّة إلى المحافظات أو مجالس المحافظات بمُوجِب مذكّرات التّفاهم تُقيَّد إيراداً نهائياً لخزينة الدَّولة على أن يتمّ قيد أقيامها في سجلّات المحافظات ومجالس المحافظات ذات العلاقة، ويكون قبول المنح النقديّة أو العينيّة وإعادة تخصيصها بالتّنسيق بين المحافظات ووزارتَي التَّخطيط والماليّة (المادّة 1/رابعاً) من قانون الموازنة العامّة الاتّحاديّة رقم (7) لسنة 2013.

(2) لم يَرِد في قانون المحافظات غير المنتظِمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 صلاحيّة لمجلس المحافظة لعقد القروض، ولكنَّ المادّة (7) الفقرة (17) من القانون نفسه منحَت المحافظة حقّ ممارسة أيّ اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدّستور والقوانين النّافذة، كما أورَدَ قانون الإدارة الماليّة والدِّين العامّ رقم (94) لسنة 2004 هذه الصَّلاحيّة، فقد ورد في القسم (10/فقرة 2) منه (يجوز للمحافظات والحكومات الإقليميّة بعد إبلاغ وزير المالية الحصول على قروضٍ وإصدار ضماناتٍ...).

الأقاليم والمحافظات غير المنتظَمة بإقليم.

2- التَّحقُّق من الاستخدام الأمثل للموارد الاتِّحاديّة مع ضمان قيام الوزارات الاتِّحاديّة بتوزيع اعتماداتها الماليّة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ وفقاً للمعايير الدَّوليّة.

3- ضمان الشَّفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ، فعلى الحكومة تقديم مشروع قانونٍ يضمن مشاركة المحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ في تخصيص الواردات الاتّحاديّة.

ثانياً: تطبيق المادَّة (121) من الدُّستور العراقيّ لعام 2005، إذ يجب أن تُخصَّص حِصصٌ عادلةٌ من الإيرادات الدَّاخلة في خزينة الدَّولة للمحافظات، تكون كافيةً للنّهوض بواجباتها دون الاكتفاء بمعيار النِّسبة السّكّانيّة.

أمّا في لبنان، فإنّ علاج هذا الوضع المتردّي لواردات البلديّات «يتمثَّل أولاً، بوجوب توحيد أجهزة الجباية الَّتي تستوفي الضَّرائبَ والرّسوم البلديّة أو اختصار عددها على الأقلّ، وتأدية المبالغ المترتِّبة لها في مواقيتَ مُحدَّدة، تَمكِيناً لها من وضع موازنتها في المواعيد القانونيّة وبشيءٍ من الضَّبط. ولا بدّ من الملاحظة هنا أنّ الدَّولة، وهيَ المُمَوِّلُ الأهمُّ للبلديّات، لا تدفع ما يترتَّب عليها كحقوقٍ ومِنَحٍ إلَّا بكثيرٍ من التأخُّر، الأمر الَّذي يُعرِّضُ ماليَّة البلديّات إلى الخلل وعدم التَّوازن، وهذا الأمر يتقاطع مع ما يحصل في العراق من تأخير الإنفاق، وبالتالي: التَّنمية في المجتمعات المحلِّيّة»[1].

وعلَيْه، يجب اعتبارُ أموال الصُّندوقِ البلديِّ المستقلِّ أمانةً، وهذا يستتبع ضرورة

(1) البلديات، صادرٌ بين التَّشريع والاجتهاد، منشورات صادر الحقوقيّة، 2004، ص227.

المحافظة عليها وإعادة توزيعها بطريقةٍ عادلةٍ على جميع البلديَّاتِ، إلَّا أنَّ هذا المبدأَ القانونيَّ جرت مخالفته وعمدَت الحكومة إلى اقتطاع مبالغَ مُعيَّنةٍ من أموال الصّندوق وعدةِ نفَقاتٍ أُخرى عليها ووزَّعت الباقي. إنّ الاقتطاع جرى لمصلحة الدِّفاع الوطنيِّ ولإنعاش القرى الّتي ليس فيها بلديّاتٌ، ولتسديد بدَلاتِ إعفاء التَّلامِذة من الرُّسوم المدرسيَّة في المدارس الرَّسميّةِ بالإضافة إلى اقتطاعاتٍ أُخرى، وفي جميع هذه الاقتطاعات جرَتْ مُخالَفة مبادئ اللّامركزيّة الإداريّة وتصرَّفتِ الدَّولة بأموالٍ تعودُ للبلديّات، الأمرُ الّذي جعل من الإدارات المحلِّيّة ضعيفةً غير قادرة على القيام بمهامَّ أساسيّةٍ وتنمويّةٍ»[1].

«كذلك، فإنَّ المبالغ الَّتي تُوزِّعها الحكومة، استنساباً أو كمِنَحٍ على البلديّات من أموال الصُّندوق البلديِّ العامِّ ومن عائدات الكازينو لتُنفَق على مشاريعَ إنشائيّةٍ لا تنتج الفوائد المنشودة منها لعدم استناد التَّوزيع إلى برامجَ مَدروسةٍ، ويقتضي أن يُناطَ هذا التَّوزيع بجِهازٍ موَحَّدٍ، وأن يُسنَد إلى دراسةِ الحاجات الحقيقيّةِ من ضمن مخطَّطٍ عامٍّ للتَّطوير البلديّ»[2].

أمَّا عن تقنيات جباية الضَّرائب والرُّسوم، «فيجب تبسيطها عبر تخفيض عددِها ورفع المبالغ، كما ينبغي إدخالُ المعلوماتيّةِ في هذا المجال، ويُمكِنُ أن تتمّ الجباية بواسطة المصارف كما يحصل في ما يخُصُّ الهاتف، ما يُوفِّر جهوداً كبيرةً، كذلك استثمار الملكيّات العقاريّة التَّابعة للبلديّة في مشاريع مفيدةٍ، خاصَّةً في البلديّاتِ المهمَّةِ وإشراك المنظَّماتِ

---

(1) القاضي إيلي معلوف، **الصّندوق البلديّ المستقلّ (معالجةٌ ماليّةٌ للّامركزيّة الإداريّة)**، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقيّة، بيروت، 2007، ص168.

(2) البلديّات: بين التّشريع والاجتهاد، منشورات صادر الحقوقيّة، 2004، ص228.

غير الحكوميَّةِ في تأهيل المسؤولين»[1].

وهـذه العائـدات «يجـب إبرازُهـا بوضـوحٍ وشـفافيّةٍ وبيـان كيفيّـةِ صرفهـا واسـتحقاقها، وإفساح المجال للاطِّلاع على قيودها، وينبغي على الدَّولة المركزيَّة ألَّا تَستعمِل سلاح عائـدات الهيئات اللّامركزيّة، والقروض الّتي تمنحُها، من أجل التَّأثير في قرارها أو سلبها هذا القرار، كـما يُمكِن اقتراح إنشاء مَصرَف للتَّسليفِ البلـديِّ بمبـادرةٍ مـن الدَّولـة المركزيّـة عـلى غِـرار مصرف التَّسليف الزِّراعيّ والصِّناعيّ، تُودِع فيـه إلزاميّـاً أمـوال البلـديّات، وهكـذا لا يعـود بالإمكـان إضاعة أثرها أو استعمالها لمواضيع أخرى، أو احتسابها في الموازنة العامَّـة، وتكـونُ مَهـامُّ هـذا المصرف تمويل وإقراضُ المشاريع الإنمائيَّةِ في المناطق»[2].

لذلك، يجب إعادة النَّظر بالمرسوم رقم 1917/79 المتعلِّق بأصـول وقواعـد توزيـع أمـوال الصّندوق البلديِّ المستقلّ «الّذي يعتمد على قاعدةٍ متفاوتةٍ في التَّوزيع تبلغ 21% من أمواله لدعم موازناتِ البلديَّاتِ على أساس الحاصل الفعـليِّ لرسـومها المبـاشرة، ونسـبة 31.5% عـلى أساس عدد السُّكّان المسجّلين، ممّا يؤدِّي إلى مراعاة مصالح البلديّات الكُبرى والوسطى الغنيَّـةِ أكثر ممّا يُراعي مصالح البلديّات الصُّغرى والفقيرة»[3].

(1) د. جورج سعد، مرجع سابق، ص77.

(2) د. مارون البستانيّ، **اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة- مجلس القضاء، كلِمـةٌ أُلقِيَـت في مـؤتمر اللّامركزيّـة الإداريّة، إشكاليّاتٌ ومفاهيم**، مؤتمَرٌ عُقِدَ في فنـدق السَّـفير 30 حزيـران 2010، إصـدار منتـدى الفكـر التّقدّميّ، الطّبعة الأولى، بيروت، 2011، ص76.

(3) علي حسين الشّامي، مرجع سابق، ص168.

إنَّ اعتماد الصُّندوق البلديّ المستقلّ على عدد السُّكّان المسجَّلين كمرجعٍ في تخصيص المَوارِد للبلديّاتِ والاتِّحاداتِ البلديّة غير مناسبٍ بتاتاً، فهُناكَ 42 بلديّةً يتجاوز عدد سكّانها المقيمين ما يُقارِبُ ضِعف عدد السّكّان المسجَّلِين، ينجمُ عن هذه التَّباينات تَداعِياتٌ كبيرةٌ على قُدرات البلديّات والاتّحادات في تقديم خدَماتِها بسَببِ قلَّةِ الموارد المقدَّمة لها[1].

وفي لبنان، إنَّ مراجعة تحقُّقاتِ تحصيلاتِ الضَّرائب والرُّسومِ في كلِّ المحافظات تظهر أن بعض المناطق تتمتَّع على الصَّعيدِ الاقتصاديِّ والاجتماعيِّ بوَضعٍ مُميَّزٍ مُقارَنةً بالمناطق الأخرى، إذ تتجمَّع فيها المؤسَّساتُ الصِّناعيّةُ والتِّجاريّةُ والسِّياحيّةُ والخدَماتيّةُ، الأمر الَّذي يجعل المردودَ الضَّريبيَّ لهذه المناطق أعلى مستوىً من المناطق الأُخرى، وقد دفَعَ هذا الوضع البلديّاتِ إلى المطالبة بنوعٍ من اللّامركزيّة على الصَّعيدِ الماليِّ[2].

وهُنا، نرى وجه الشَّبَهِ بين التَّوزيع غير العادِلِ في العراق ولبنان، فالأوَّل يُعطي المحافظاتِ الغنيّةَ بالمواردِ الطَّبيعيّة، والّتي تدخلها من الحدود نسبةٌ من الإيرادات أكثر من المحافظات الأخرى، وكذلك لبنان أيضاً، فالتَّوزيع غير عادلٍ نتيجة الاهتمام بمحافظة بيروت على حساب باقي المحافظات.

(1) د. منى حرب ود. سامي عطا الله، **السُّلطات المحلية والخدمات العامة، تقييم اللّامركزيّة في العالم العربيّ**، المركز اللّبنانيّ للدّراسات، بيروت، 2015، ص217.

(2) بول سالم، مقال بعنوان (**اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان: الإشكاليّة والتّطبيق**)، المركز اللّبنانيّ للدّراسات، الطّبعة الأولى، بيروت، 1996، ص251.

المطلب الثَّاني

دور الهيئات الرَّقابيّة الماليّة المستقِلَّة في تعزيز اللّامركزيّة الماليّة في العراق ولبنان

ظهرَتْ في بعض الدُّول أساليبُ جديدةٌ تقوم بالرَّقابةِ على الإدارة المحلِّيَّةِ، وهـذه الوسـائل هي هَيئاتٌ مستقلّةٌ عن كلٍّ من السُّـلطة التَّشريعيّـة والقضـائيّة والتَّنفيذيّـة، ووظيفـة هـذه الهيئاتِ مراقبة تصرُّفاتِ الإدارة المحلِّيّةِ ومدى تطبيقها للقانون. أمَّـا عـن سـبب ظهـور هـذه الهيئاتِ وتبنِّيها للرَّقابة، فهي العيوبُ الَّتي رافقَت الوسائل التَّقليديّة والتَّقيُّد في إجراءاتها[1].

وتَطرحُ أُسُسُ وقواعد تطبيق اللّامركزيّة الإداريّة من خلال توصـيفٍ يـدور حـول خمسـةِ محاوِرَ، وهي: (التَّوظيفيّ- البنيَوِيّ- العلاقاتِيّ- التَّمويليّ- الرَّقـابيّ). ونَظـراً لأهمِّيّـة العُـنصرَيْن الأخيرَيْن وترابطهما مع موضوع اللّامركزيّة[2]. لذلك، سوف نعرض تجربةَ اللّامركزيّة في العِراق ولبنان ودور الهيئات الرَّقابيّة الماليّة في كلٍّ منهما تِباعاً.

---

(1) انظر في ذلك مقال الأستاذ مازن ليلو راضي: **نظام الإمبودسمان أو المفـوّض البرلمـانيّ ضـمانة لحقـوق الأفراد وحرّيّاتهم،** مجلّة القادسيّة، المجلّد 3، العدد 2، العراق، 1999، ص249. (انظر كذلك: حميد عبد اللـه الشّافعيّ، **التّنظيم القانونيّ للعلاقة بـين السُّـلطة المركزيّـة والإدارة المحلّيّـة: دراسـةٌ مقارَنـة**، دار الجامعة الجديدة، الطّبعة الثّانية، الإسكندريّة، 2018، ص 90).

(2) محوري التمويل والرقابة هي أكثر ما يواجه اللّامركزيّة في العراق ولبنان والـذي لا زال محـور نقـاش الفقهاء وتردد القضاء في االعراق، كما لاحظنا في ما مضى من هذه الدراسة وبما سوف نبنيه لاحقاً منها.

الفرع الأوَّل

الهيئاتُ الرَّقابيّةُ الماليّةُ في النِّظام اللَّامركزيّ العراقيّ

نَصَّ الدُّستور العراقيُّ الحاليُّ على تَشكيلِ عددٍ من الهَيئاتِ الرَّقابيّة المُستقِلَّة، إذ نصَّت المادَّة (102) منه على أن «تُعَدّ المُفوَّضِيّةُ العُليا لحقوق الإنسان والمفوَّضِيَّةُ العُليا المستقِلَّةُ للانتخاباتِ وهيئةُ النَّزاهة هيئاتٍ مستقلّةً تخضع لرَقابة مجلس النُّوّاب وتُنظَّم أعمالُها بقانونٍ».

ثمَّ عاد المُشرِّعُ الدُّستوريُّ في المادَّة (103/أولاً) ليَنُصَّ على أن «يكون البنكُ المركزيُّ العراقيُّ مسؤولاً أمام مجلس النُّوّاب، ويرتبط ديوانُ الرَّقابةِ الماليّةِ وهَيئة الإعلام والاتِّصالات بمجلس النُّوّاب». هذا ما يتعلَّق بالهيئات الرَّقابيّة الماليّة. أمّا فيما يتعلَّقُ بالصَّلاحيّات الماليّةِ للمحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ، والّتي تكون محلَّ رَقابةٍ من هذِه الهَيئات، فقَد نصّت المادَّة (122- فقرة ثانياً) من الدّستور العراقيّ لعام 2005 على الآتي: «تُمنَحُ المحافظاتُ الّتي لم تنتظِم في إقليمٍ الصَّلاحيّاتِ الماليّةَ والإداريّةَ الواسعةَ بما يُمكِّنُها من إدارة شؤونها على وَفق مبدأ اللّامركزيّة الإداريّة ويُنظَّم ذلك بقانون»، كما أكَّدت المادّة (7-ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ رقم 21 لسنة 2008 على ذلك أيضاً.

ولغَرض ضَمانِ دقَّةِ الأمور الماليّة والمحاسبيّة، فقد اشترط القانونُ شرطَيْن: «الشَّرط الأوَّل، وقد أشارَتْ إلَيْه المادَّة (46) من القانون، حَيثُ ألزمَتْ إدارة المحافظة ومجلسَها باتِّباع النُّظُمِ المحاسبيّةِ المعتمَدة في عمليّة الحسابات. أمَّا الشَّرطُ الثَّاني، فقد أشارَتْ إليه المادة (47) من القانون، حَيثُ أخضعَتْ دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق **ديوان الرَّقابةِ الماليَّةِ وفروع الهيئات المستقِلَّة** المُشكَّلَة بمَوجبِ أحكام الدُّستور»[1].

(1) د. حنان القيسي، مرجع سابق، ص115.

ومن خلال النَّصِّ المذكور، نجد أنّ رقابة الهيئات المستقلَّة تتمثَّل برقابة **ديوان الرَّقابة المالية ورقابة هيئة النَّزاهة** باعتبارها من الهيئات المستقلّة المشكَّلة وفقاً للدستور. بدايةً، بالنسبة إلى ديوان الرَّقابة الماليّة، فهو «هيئةٌ مستقلّةٌ ماليّاً وإدارياً له شخصيّةٌ معنويّةٌ، ويُعَدّ أعلى هيئةٍ رقابيّةٍ ماليّةٍ يرتبط بمجلس النُّوّاب، يُمثِّله رئيس الدِّيوان أو مَن يُخوِّله»[1].

ويتولَّى ديوان الرَّقابة الماليّة عدداً من المهامّ، أهمُّها: «رقابةُ وتدقيقُ حساباتِ ونشاطاتِ الجهاتِ الخاضِعةِ للرَّقابةِ والتَّحقُّق من سَلامة التَّصرُّف في الأموال العامّة وفاعليّة تطبيق القوانين والأنظِمة والتَّعليمات، ويشمل ذلك فحصَ وتدقيقَ معاملات الإنفاق العامِّ للتَّأكُّد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقرَّرة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامّة»[2].

«ويملك ديوان الرَّقابةِ عند ممارسة دَوره الرّقابيِّ على الجهات الخاضعة لرقابته، ومنها: المجالسُ المحلِّيّةُ ومكاتبُ رؤساء الوحداتِ الإداريّةِ عدداً من الصَّلاحيّاتِ، والَّتي من أهمِّها: الإطلاع على كافّة الوثائق والمعاملات والأوامِرِ والقَراراتِ ذاتِ العَلاقة بمهامِّ الرَّقابةِ والتَّدقيق، حيث يملك إجراءَ الجَردِ الميدانيِّ أو الإشراف عليه، والحصولَ على جميع الإيضاحاتِ والمعلوماتِ من المستوياتِ الإداريّةِ والفنِّيّة في حدود ما هو لازمٌ لأداء مهامِّه»[3]. «ولديوان الرَّقابة الماليّةِ عند اكتشاف مخالفةٍ أن يطلب من المفتِّشِ العامّ، أو هيئة النَّزاهة إجراء التَّحقيقِ واتّخاذ الإجراءات اللّازمة»[4].

(1) المادّة (5) من قانون ديوان الرَّقابة الماليّة رقم 31 لسنة 2011 النّافذ.

(2) المادّة (6/أولاً) من قانون ديوان الرّقابة الماليّة رقم 31 لسنة 2011 النّافذ.

(3) المادّة (13/أولاً) من قانون ديوان الرّقابة الماليّة رقم 31 لسنة 2011 النّافذ.

(4) المادّة (14) من قانون ديوان الرّقابة الماليّة رقم 31 لسنة 2011 النّافذ.

أمَّا **بالنِّسبة إلى هيئة النَّزاهة،** فقد تمَّ إنشاؤها لأوَّلِ مرّةٍ تحت اسم المفوَّضيّةِ العراقيّةِ للنَّزاهة، فهي من الهيئات الرَّقابيّة الجديدة الَّتي تمَّ تأسيسُها بمَوْجِب أمرِ سُلطة الائتلاف رقم (55) لسنة 2004، لتتولَّى مُكافحةَ الفسادِ الماليِّ والإداريّ، وقد نصَّ الدُّستور الدّائمُ لسنة 2005 في مادَّتِه 102 على أن «تُعدُّ المفوَّضيّة العُليا لحقوق الإنسان، والمفوَّضيّة العُليا المستقلّة للانتخابات، وهيئة النَّزاهةِ، هيئاتٍ مستقلّةً تخضع لرقابة مجلس النُّوّاب، وتُنظَّمُ أعمالُها بقانونٍ، «واستناداً إلى هذا النَّصِّ الدّستوريِّ، صدَرَ قانون هيئة النَّزاهةِ رقم 30 لسنة 2011، وقد بيَّنَ هذا القانون أنَّ هيئة النَّزاهةِ هي «هَيئةٌ مستقلّةٌ تخضَعُ لرقابة مجلس النُّوّاب، لها شخصيّةٌ معنويّةٌ، واستقلالٌ ماليٌّ وإداريٌّ...»[1].

«وتعمل هيئة النَّزاهةِ على المساهمة في منع الفساد ومكافَحتِه، واعتمادِ الشَّفافيّة في إدارة شؤون الحكم على جميع المستوياتِ من خلال التَّحقيقِ في قضايا الفَسادِ طبقاً لأحكام هذا القانون، بواسطة مُحقِّقين تحت إشرافِ قاضي التَّحقيق المختصّ»[2].

ويُلاحَظُ أنَّ القانونَ قد منحَ هيئة النَّزاهَةِ اختصاصاً مُطلِقاً في مواجهة جميع السُّلطات، «إذ لم يُحدِّدْ لها اختصاصاً نوعيّاً أو مكانيّاً معيَّناً، لذلك فالمحافظات بكامل دوائرها بما فيها المُحافِظ ومجلس المحافظة تخضع لرقابة الهيئة وفروعها، وإن كان هناك بعض العوائق الّتي تُعيقُ عمل الهيئة بشكلٍ واسعٍ، منها: عدم إمكانيّة الهيئة ممارسة عملها الرَّقابيّ إلّا بِناءً على شكوى، فَضلاً عن الأسباب السَّياسيّة الّتي تجعل بعض الكيانات السِّياسيّة تُدافِع عن أنصارها وأعضائها المسؤولين في الدَّولة على الرَّغم من تورُّطِهم في قضايا خطيرةٍ وكثيرةٍ، فتتستَّرُ عليهم ممّا يُحبِط عملها، وتذهَب ضحيّة

(1) المادّة (2) من قانون ديوان الرّقابة الماليّة رقم 30 لسنة 2011 النّافذ.

(2) المادّة (3/أولاً) من قانون ديوان الرَّقابة الماليّة رقم 30 لسنة 2011 النّافذ.

عَملِها الجهاتُ السِّياسيّةُ الضَّعيفةُ والأفرادُ فقط»[1].

ويتَّضِح ممَّا تقدَّمَ أنَّ الإدارة في العراق ممثَّلةً بالمجالس المحلِّيّة ورؤساء الوحدة الإداريّـةِ تخضَعُ لرَقابة هيئةِ النَّزاهة، وهي رَقابةٌ مهمّةٌ تُسهِمُ في الواقع إذا ما تمَّت ممارسـتُها وفقـاً لما أقـرَّه المُشرِّع في قـانون النَّزاهـة إلى مكافحـة الفسـاد الإداريِّ والمـاليِّ الـّذي اسـتشرى في كـلِّ مُؤسَّساتِ الدَّولة، ومن ضِمنها: هيئات الإدارة المحلِّيّة، ويُلاحِظ في هذا الشَّأن أيضاً أنَّـه كانـت الرَّقابة الَّتي يُمارِسُها ديوان الرَّقابةِ الماليّةِ وهَيئة النَّزاهَةِ هي ذاتُ طابعٍ ماليٍّ إلَّا أنّ الإجـراءاتِ الّتي يتَّبعُها ديوان الرَّقابة الماليّة في مُمارسة مَهامِّه قد تختلِـف نوعـاً مـا عـن إجـراءات هيئـة النَّزاهة، وإن كان عمل الأخير هو مكمِّلٌ للأولى، والدَّليل على ذلك أنّ المُشرِّع في قانون ديـوان الرَّقابة الماليّة أوجَب على ديوان الرَّقابة الماليّة عند اكتشـافِه مخالفـةً مـا إحالـة الأمـر إمَّـا إلى المفتِّشِ العامّ أو هيئة النَّزاهة للقيام بإجراءِ التَّحقيق اللَّازم[2].

أمَّا بالنِّسبة إلى **المعوِّقات الماليّة،** فمن المؤكَّد أنَّ تحقيق اللّامركزيّة الإداريّة المحلِّيّة لا يتوقَّف فقـط عـلى مـنح السُّـلطاتِ المحلِّيّـةِ اختصاصـاتٍ متعـدِّدةٍ، بـل يتوقَّـف في الأساس على نطاق الموارِدِ الماليّةِ المتوافرة لهذه السُّلطات، بحَيثُ لا يُمكِن لها مُمارسـةُ اختصاصاتها، ومنها: الاختصاص الرَّقابيّ إلَّا إذا توافَرت لهـا الوسـائل الماليَّـة الضَّروريّـة، لذلك فإنَّ التَّكريسَ الفعليَّ لهذه الاختصاصات يبقى رهناً بمدى وفرة المـواردِ الماليّـةِ

(1) أبو ذرّ شاكر عبد مرزوك، **النّظام القانونيّ لإدارة المجالس البلديّة: دراسةٌ مُقارَنةٌ بين العراق والأردن،** رسالة ماجستير، كليّة الحقوق، جامعة الشّرق الأوسط، 2013، ص103.

(2) د. سامي حسن نجم الحمدانيّ، مرجع سابق، ص430.

اللَّازمةِ للنُّهوض بالواقع المحلِّيّ[1].

وعلى هذا الأساس، فإنَّ الدَّورَ الرَّقابيَّ للسُّلطات المحلِّيّةِ سوف يقتصِر على مجرَّد تشخيصِ احتياجاتِ المواطنين ومناطقِهم المحلِّيّة دون القدرة على الوفاء بتلك الاحتياجات ما لم يكُنْ لها مَوارِدُ ماليّةٌ تُنفِق منها في تسيير المرافقِ والمَصالِح المحلِّيّة وسدِّ رغَباتِ واحتياجاتِ السّكّان المحليِّين والإنفاق عليها، والأهمُّ من ذلك أن تكون تلك الموارِدُ الماليّة متأتيَّةً من مَصادِرَ محلِّيّةٍ حتَّى تزيد من استقلاليّة السُّلطات المحلِّيّة في مواجهةِ السُّلطةِ المركزيّةِ[2]، فالمالُ عصبُ الحياة سواءً للسُّلطة المركزيّة أم للسُّلطة المحلِّيّة إلّا أنَّ الموارِدَ الماليّةَ المركزيّةَ كَونَها لا تستطيعُ زيادةَ مَوارِدها عِندَ الرَّغبة في التَّوسُّع في الإنفاق، وذلك لأنَّ الموادَّ الماليَّةَ للمحلِّيّاتِ محدَّدةٌ بمَوجِب القانون الَّذي أنشأها وليس لها أن تخرج عن تلك الحدود الّتي رسَمَها المُشرِّع بابتداع مَوارِدَ ماليّةٍ جديدةٍ[3]. ومن بين الموارد الماليّة الَّتي حدَّدَها قانون المحافظات غير المنتظِمة في إقليم، نجِد «أنّ التَّخصيصات الممنوحة للمحافظة من السُّلطة المركزيّة بموجب قانون الموازنةِ العامّةِ تُشكِّل المَورِدَ الأساسيَّ والرَّئيسَ لإيرادات المحافظات في الوقت الحاضر»[4].

---

(1) د. فاطمة المزروعي السَّعديّ، **الإدارة المحلِّيّة اللّامركزيّة في المغرب**، الطّبعة الأولى، بدون دار نشر، 2003، ص238.

(2) د. محمّد هدّام العامري، مرجع سابق، 184-185.

(3) د. محمّد نور الدّين، **مُستقبل نظام الحكم المحليّ**، بحث منشور في مجلّة العلوم الإداريّة، السّنة العشرون، العدد الأوّل، 1978، ص47.

(4) المادّة 44 من قانون المحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ رقم 21 لسنة 2008. (أولاً: الموازنة الماليّة الممنوحة من قِبَل الحكومة الاتّحاديّة حسَب المعايير الدّستوريّة المعدَّة من الماليّة والمصادَق عليها من مجلس النُّوّاب).

بالإضافة إلى «مَنحِها نصف إيراداتِ مَعابِرِها الحدوديّةِ فَضلاً عن إعطاءِ نسبةٍ معيَّنةٍ من الأموال للمحافظات المُنتَجة والمكرَّرة للنّفط، وتظهر هنا اللّامركزيّة الماليّة، خاصّةً بالنِّسبة إلى المحافظات الّتي لا تمتلِكُ معبراً حدوديّاً ولا مواردَ معدنيّةً، وهذا يخالف المبدأ الدُّستوريَّ والدِّيمقراطيَّ الخاصَّ بالتَّوزيع العادل للثّروة»[1]. لذلِكَ نحنُ نرى بأنّه يجِبُ دراسةُ موضوعِ توزيع الإيرادات بشكلٍ يُحقِّقُ العَدالة الاجتماعيَّة، بحيث لا ينال أيُّ إقليمٍ أكثرَ من آخَر دَرءاً لأيِّ خطرٍ نتيجةَ اللّامساواة.

وفيما يتعلَّق بالموازنة، فهي غالباً لا تتمّ حسب التَّواقيت الزَّمنيّة للموازنة العامَّة المحدَّدة في قانون الإدارة الماليّة والدَّين العام، بسبب التّأخير الّذي اعتادته عمليّة تشريع الموازنة العامّة والمصادقة عليها وإصدارها بعد مدّة من انتهاء السّنة الماليّة السّابقة، فالمشرِّع العراقيّ لم يلزم السُّلطة التّشريعيّة بإقرار الموازنة العامّة خلال مدّةٍ محدَّدةٍ، ما قد يؤدّي إلى تأخير المصادقة على الموازنة العامّة للدَّولة، مما قد ينعكس سلباً على الواقع الاقتصاديّ والخدَماتيّ للمحافظات. لذلك، مُنِحَ وزير الماليّة صلاحيّة المصادقة الشّهريّة على أموال وحدات الإنفاق ولغاية نسبة 12/1 من المخصَّصات الماليّة السّابقة إلى حين المصادقة على الميزانيّة[2]. لذا، من الضَّروريّ تحديد مدّة زمنيّةٍ محدَّدةٍ ونقترح أن لا تزيد على ستّين يوماً من تاريخ وصولها إلى مجلس النُّوّاب.

(1) د. أحمد يحيى هادي الزّهيري، مرجع سابق، ص169.

(2) المادة (4) من القسم (7) من قانون الإدارة المالية والدَّين العامّ النّافذ.

الفرع الثّاني

الهيئات الرَّقابيّة الماليّة في النّظام اللَّامركزيّ اللّبنانيّ

«إنَّ تشعُّب السّلطات الرّقابيّة على البلديات وكثرتها قد قيَّدا عمل البلديّات وأعاقاها، كما أنّ هناك عدمَ وضوحٍ وتضارُباً بالصَّلاحيّات بين وزارة الدّاخليّة وموظَّفيها المحافِظين وقائمي المقام من جهة، ووزارة الشّؤون البلديّة والقرويّة من جهة أخرى. إنّ الصَّلاحيَّات الواسعة المعطّاة للبلديَّات تبدو عديمة الجدوى ومسلوبةً من الجانب الآخر بالقيود الصَّارمة والرَّقابة اللّصيقة على عمل البلديّات من أجهزة الدَّولة اللّامركزيّة، الأمر الّذي يؤدِّي إلى التَّشدُّد في المركزيّة وإعطاء صورةٍ شكليّةٍ فارغة المحتوى عن اللّامركزيّة الإداريّة»(1).

وكما في العراق، هناك هيئاتٌ رقابيّةٌ أيضاً في لبنان تُمارِس دَورها على عمل البلديّات على الرَّغم ممّا للبلديّات من شخصيّةٍ معنويّةٍ واستقلاليّةٍ ماليّةٍ وإداريّةٍ، وأبرزها: رقابة وزارة الداخليّة، «حيث تقوم هذه الوزارة بتوفير الدَّعم التِّقنيّ والماليّ لها عند الحاجة، وتُشرِف عليها عبر المفتشِ الأوّلِ على مراقبة الواردات، وعلى مراقبة العمليّات والصّفقات الماليّة، وتُراقِب المخالفات وتشارك في التَّحقيق القضائيّ ذي الصِّفة الماليَّة، وتشرف على تسوية حسابات الميزانيّة»(2).

---

(1) د. رندة أنطوان وَد. بول سالم وَد. حسن كريم، **نحو تطوير القطاع البلديّ في لبنان**، الفصل السّادس، مقال منشور في كتاب (واقع البلديّات في لبنان وعوائق المشاركة المحلّيّة والتّنمية المتوازنة)، الطّبعة الأولى، المركز اللّبنانيّ للدّراسات، 1998، ص509.

(2) د. سامي عطا الله، **تجربة اللّامركزيّة المالية في لبنان والتجارب العالمية المعاصرة**، مقال منشور في كتاب (العمل البلدي في لبنان دراسة ميدانية وتقييم للتجربة)، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2002، ص114.

والملاحظ «أنّ هذه القيود الرَّقابيّة وتحديد صلاحيّات البلـديّات وربـط قراراتِها بمُوافقـة موظَّفي السّلطة المركزيّة من القائم مقام والمحافظ حتّى وزير الدّاخليّة، هو مبدأ فيه الكثـير من الإجحاف بِحقِّ هيئاتٍ مُنتخَبةٍ من الشَّعب. وإذا كان لا بُدّ من ربـط البلـديّات بالسّـلطة المركزيّة، فيجب أن يكون ذلك بالرَّقابة اللَّاحقة وليست المسبقة، وجعلها غير معيقـةٍ لعمـل البلديّات ولمبادراتها الذّاتيّة والحفاظ على هذه الاستقلاليّة الإداريّة طالما أنها لا تمُسُّ وحـدة البلد أو القضايا»[1].

كما إنَّها تخضع لرقابة ديوان المحاسـبة، الّـذي تقـع مسـؤوليّة «مراقبـة حسـابات البلـديات الكبيرة قبل التَّدقيق فيها وبعده. وللحكومة أن تعيِّن مفتشاً أوّل كمراقب على البلديّات، ويجب أن يكون لكلِّ بلديّة كبيرة رئيس مُحاسَبة. وبمُوجِب المادّة الأولى في المرسوم 82 الصَّـادر في العـام 1983 حول تنظيم ديوان المحاسـبة، فـإنّ الـدِّيوان المـذكور هـو محكمـةٌ إداريّـةٌ مسـؤولةٌ عـن التَّشريع الماليّ، وعن مراقبة الأموال العامّة والأموال المودَعة في الخزينـة. أمّـا في شـأن الـواردات، فالمفتِّشُ الأوّلُ الّذي يسوّي المعاملات يُحوّل المعاملة إلى ديوان المحاسبة للمراقبـة، وعـلى وجـه العموم تكون هذه المعاملات ذات صلةٍ بإيراداتِ البلديّةِ، إمّا عن طريـق التَّـأخير أو الضَّـمان أو عن طريق بيع عقاريٍّ عندما تتعدّى القيمة الخمسة ملايين ليرة لبنانيّة في أيٍّ من الحالين. أمّا في شأن الإنفاق، فيحوّل المفتش الأوّل المعاملة البلديّة إلى ديوان المحاسَبة للموافقة»[2].

(1) د. رندة أنطوان وَد. بول سالم ود. حسن كريم، **نحو تطوير القطاع البلديّ في لبنان**، الفصل السّادس، مرجع سابق، ص509-510.

(2) د. سامي عطا الـله، **تجربة اللّامركزيّة الماليّة في لبنان والتّجـارب العالميّـة المعـاصرة**، مرجـع سـابق، ص114-115.

لـذلك، يجـب تحفيـز **المشـاركة العامـة والمسـاءلة**. إنَّ اللّامركزيّـة الضَّريبيّـة والمشـاركة السّياسيّة والدِّيمقراطيّة هي عمليّات يُكمِّـل بعضـها بعضاً ويعـزز بعضـها بعضـاً، كسـببٍ أو نتيجةٍ، وقد تـأخَّر اعتمادهـا كلّهـا مقارنـةً مـع البلـدان المتقدّمـة وهـذا مـا أدَّى إلى مشـاكل وتحدِّيات كبرى تواجهها المنطقة. في الواقع، يكـوِّن المواطنـون توقّعـاتهم بشـان كيفيّـة عمـل الحكومة من خلال مراقبة المستوى المحلّيّ، فإن كانَ بإمكانهم المشاركة في تحديـد الأولويّـات في موازنة البلديّة ومسـاءلة المسـؤولين العـامّين عـن أدائهـم، مـن المحتمـل أن تُعـزَّز خـبرتهم الدِّيمقراطيّة التّشاركيّة على كافّة المستويات»[1].

ويجب التّنبُّه لمسألةٍ أساسيّةٍ هي عَدُّ فصلِ الشِّـقّ المـاليِّ عـن الشِّـقِّ الإداريِّ؛ لأنَّ كِلَـيهِما يكمِّلان بعضاً، «وأوّلُ ما يجب تناوله أنّ أيَّةَ عمليّةٍ إصلاحيّةٍ هو الموازَنة العامّة. وضمن الإطار الماليّ، أصبح لا بدّ من تطوير الشِّقّ المحاسبيّ الّذي يجب أن يتناول النِّظـام المحاسـبيّ العـامُّ، وتحديثه من خلال تفعيل الواردات وضبط النفقات وتقليصها، كذلك يجـب تحديـد هيكليّـة التّكاليف في الإدارات العامّة، وبالتَّـالي، فـإنَّ التّخطـيط المـاليّ والإداريّ في أبسـط معانيـه غـير متوافرٍ»[2].

بعد تحديد أسُس الرَّقابة عـلى ماليّـة المجلـس البلـديّ، نـرى أنّـه مـن الضَّروريّ تخفيـف الرَّقابة الإداريّة على أعمال البلـديّات، بحيـث تكـون قراراتِهـا نافـذةً دون حاجـةٍ إلى تصـديق السّلطةِ المركزيّةِ وتحديـد نوعيّـة المشـاريع والمبـالغ الّتـي يحـقّ للمجلـس البلـديّ أن يُقرّهـا

(1) اللّامركزيّة: مضامين وتجارب عالمية، سلسلة الدّراسات والمعلومات، مرجع سابق، ص29-30.

(2) د. يحيى حكيم، **نحو تصوّر استراتيجيّ للإصلاح الإداريّ في لبنـان**، مقـالٌ منشـورٌ في كتـاب **(الدَّولـة والتّنمية والإصلاح الإداريّ في لبنان)**، الطّبعة الأولى، منشورات المركز اللّبنانيّ للدّراسات، 2004، ص113.

ويصرفها والمبالغ الّتي لا بُدَّ من موافقةِ السُّلطاتِ المركزيّةِ عليها قبل بتِّها نهائياً. إنَّ إطلاقَ يد المجلس البلديّ في عمليّة التَّصرّف بالأموال العائدة للبلديّة يعطي المعنى الحقيقيّ لمفهوم اللّامركزيّة والتّنمية. وبالإمكان، ضمان حُسن التَّصرّف بالأموال عن طريق المحاسبة بالانتخابات البلديّة من قبل الشّعب، وهكذا يتمّ استبدال الرَّقابة الصَّارمة برقابةٍ معتدلةٍ فعّالةٍ.

المبحث الثَّاني

تطوير النِّظامَيْن العِراقيّ واللّبنانيّ في سبيل الوصول إلى اللّامركزيّة المثلى

بعد أن عرضنا التَّنظيمَ الإداريَّ العراقيَّ والتَّنظيمَ الإداريَّ اللّبنانيَّ، ارتأَيْنا أن نُعالِجَ في هذه الفقرة مَكامِنَ الضَّعف فيهما، وكيف يمكن تلافي المُعوِّقات، وما هي السُّبل والآليّات للوصول إلى نظامٍ أمثل إنْ من ناحية تقديم الخدمات، وهذا هو دور الدَّولة الأساسيّ أم من ناحية نوعيّة هذه الخدمة سرعتها وفاعليّتها. لهذه الأسباب ولغيرها، وجدنا أنّه من الضَّروريّ وضع ملاحظاتنا وتطلّعاتنا نحو رؤيةٍ مُستقبليّةٍ أفضل، سواء للتَّنظيم الإداريّ العراقيّ أم اللّبنانيّ، لأنّ الاستمراريّة بهذه الطّريقة ستُعزِّز الفشل والانقسام. من هنا، سوف نعالج في هذا المبحث (الموازنة بين المركزيّة واللّامركزيّة هو النّموذج الأمثل)، وفي المطلب الثّاني (ملاحظاتٌ وآفاقٌ مُستقبليّةٌ لتعزيز نظام اللّامركزيّة الإداريّة الصَّحيحة).

المطلَب الأوَّل

الموازنة بين المركزيّة واللّامركزيّة هو النَّموذج الأمثل

«لم يعُد التَّنظيم المحلِّيّ مجرَّد شكلٍ من أشكال التَّنظيم الإداريِّ المرتبطة بتقاطعات حركتَي التَّنظيم والإدارة والجغرافيا، وإنَّما أصبح نتيجةً لانتشار تطبيقه وشيوعه وأهمِّيّته المستجدَّة والمتجدِّدة في إطار التَّنمية الشّاملة بمنزلة العِلم المكتملِ البنيان الموضوعيِّ المتجدِّدِ الّذي يدور حول نواة هي المركزيّةُ واللّامركزيّة الإداريّة. هذه النَّواة التي تُميِّزه عن غيره من أشكال التَّنظيم الإداريّ الأخرى»[1].

(1) د. طارق حمادة وَد. محسن صالح وَد. رضوان جمول وَد. وجيه زغيب والمهندسة مها لطف، مرجع سابق، ص39.

إنّ أيَّ نظام من الأنظمة ليسَ صالحاً أو فاسداً بِحَدِّ ذاتِهِ، «ولكن يظهر صلاحه أو فساده بِقَدرِ ما تثبتُ ملاءمته أو عدم ملاءمته عند تطبيقه في بيئةٍ معيَّنةٍ، فقَد يُوضَعُ نظامٌ ما على أفضل الأُسُسِ والمبادئ من النَّاحية النّظريّة المجرّدة، ولكن لا يمكن أن يُعطي النَّتائج المتوَخّاة منه إذا لم يأخذ بعين الاعتبار الظّروف الاجتماعيّة والاقتصاديّة والسِّياسيّة الّتي تسود المجتمع الّذي سوف يطبق فيه. وعلى هذا الأسّاس، فإنّ النُّظمَ الإداريَّةَ والسِّياسيّةَ تحتاج إلى مُراجَعةٍ مستمرَّةٍ في ضوء التَّطبيق العمليّ لسدّ الثَّغرات الّتي ينكشِفُ عنها النِّظام عند تطبيقه»[1].

لذلك، تختار الدُّوَلُ الأسلوبَ الَّذي يتلاءم مع ظروفها، «فتعتمد في بداية نشأتها المركزيّة، هذا الأسلوب الّذي ساعد الكثير من الدُّول على ضمان وحدة إقليمها، وتطبيق القانون والقضاء على النِّزاعات الانفصاليّة الّتي تُكثَر عادةً في بداية نشأة الدَّولة، فمن المنطقيِّ أن يسبق وجودَ اللّامركزيّة نظامٌ مركزيٌّ مُطبَّقٌ أصلاً. وبناءً على ذلك، فإنَّ عملية التَّحوّل من المركزيّة إلى اللّامركزيّة تصبح عمليّةً ديناميكيّةً تحكمها العديد من العوامل البيئيّة»[2].

والدَّليل على ذلك ما حصل في فرنسا، «فقد خضعت فرنسا، في العهد الإقطاعيّ، لنظام اللّامركزيّة. وعندما قويت الملكيّة فيها على حساب الإقطاع، في القرن الخامس عشر، اعتمدَت المركزيّة المُطلَقة وحصَرت جميع السُّلطات في يد الملك، وبعد نجاح الثَّورة، وخصوصاً في عهد نابليون، أبقَتْ فرنسا على النِّظام المركزيّ المطلق بُغيَة تحقيق وحدتها. وحينما استقرَّتِ الأوضاع السّياسيّة فيها، ولم تعد وحدتها موضع شكٍّ

(1) د. خالد قبّاني، مرجع سابق، ص474.

(2) د. عادل محمّد زايد، مرجع سابق، ص150.

وخلافٍ، انصرفت إلى معالجة إدارتها العامّةِ وراحت تتخلّى تدريجيّاً عن المركزيّة لصالح اللّامركزيّة»[1].

لذلك، سنُحاول الاجابة في هذا المطلب عن التَّساؤل المطروح، ما النَّموذَج الأمثل للتَّنظيم الإداريّ؟ وذلك من خلال مناقشة موقف الفقه من النّظام اللّامركزيّ في (الفرع الأوّل)، على أن نناقش أهمِّيّة الدَّور الاقتصاديّ للهيئات المحلّيّة وعلاقتها المتبادلة مع اللّامركزيّة الإداريّة في (الفرع الثّاني).

الفرع الأوَّل

موقف الفقه من النّظام اللَّامركزيّ الأمثل

على الرَّغم من أهمِّيّة تطبيق كلٍّ من المركزيّة واللّامركزيّة في النُّظُم الإداريّة المعاصرة، إلَّا أنَّه لا يمكن تطبيق المركزيَّة المطلَقة أو اللّامركزيّة المطلَقة في الواقع العمليّ، فالدَّولة صغيرة الحجم يُمكِن إدارة شؤونها في كافّة المجالاتِ عن طريق تطبيق الأسلوب المركزيِّ فقط. أمَّا الدَّولة الكبيرة، فإنَّ هذا الأمر يُشكِّل أعباءً كبيرةً لها، ممّا يجعلها تتقاعس في أداء مهمّاتها وتلبية حاجات المواطنين.

بالمقابل «لا يمكن تصوُّر دولةٍ كبيرةِ الحجم تُوَزَّع فيها الوظيفةُ الإداريَّةُ بالكامل عن طريق أجهِزةٍ أو هيئاتٍ مستقلّةٍ بالكامل عن الحكومة المركزيّة، لذلك تأخذ الدُّول بمبدأ الجمع بين الأسلوبَيْن المركزيّ واللَّامركزيّ، ولكنَّ المشكلة ليست في عمليّة الاختيار بين الأسلوبَيْن، وإنَّما المشكلةُ في كيفيّة الجمع بينهما والمدى الَّذي سوف تأخذه

(1) د. محمّد المجذوب، مرجع سابق، ص70-71.

الدَّولة في كلٍّ منهما»[1].

فمن جهةٍ أولى، إنَّ عدم وجود دولةٍ حديثةٍ تعتمد نظام المركزيّة المطلقة في تسيير شؤونها وإدارة مرافقها يُعتبَر دليلاً ساطِعاً على ما في هذا النِّظام من سيِّئات تفوق بكثير حسَناته، «فحصرُ كلِّ شيءٍ بيَدِ السُّلطة المركزيّة في العاصمة واحتكارها لجميع الصَّلاحيّات والمهامّ الإداريّة في الدَّولة، وإن كان يؤكِّد الوحدة القانونيّة والسِّياسيّة لهذه الدَّولة، إلَّا أنّه يؤدِّي إلى تراكم المعاملات في العاصمة، وإلى عرقلة مصالح المواطنين وعدم تمكُّن السّلطة الإداريّة في العاصمة من تلبية كافَّة حاجاتهم، بالإضافة إلى عدم تفهُّمها لهذه الحاجة لبعدها عنهم، وهذا ما حدا بالفقهاء وعلماء الإدارة إلى اعتماد وتفضيل المركزيّة الإداريّة النِّسبيّة للتَّخفيف من سيِّئات المركزيّة الإداريّة المطلقة»[2].

والبعض يعزو الخلل إلى سببين رئيسَيْن، هما: «هيمنة الحكومة والوزارات على البلديّات وشلّ عملها تكراراً من خلال إقرار مراسيم وتعاميم وقراراتٍ إداريّةٍ تتعارَض مع القوانين الَّتي ترعى عملها. أمَّا السَّبب الثّاني، فهو استنسابيّةُ بعض السُّلطات الرَّقابيّة، لاسيَّما: السّلطات اللّاحصريّة والوزارة المختصّة في ممارسة الرَّقابة ومُحاولتها مصادَرة قرار البلديّات. هذان الانحرافان يستدعيان تكريس مبدأٍ جوهريٍّ في اللّامركزيّة الصَّحيحة ألا وهو إصلاح النّظام الرّقابيّ بإنشاء أجهزةٍ رقابيّةٍ إضافيّةٍ وزيادة عدد الموظَّفين، تمهيداً لسَحب الصَّلاحيّات الرَّقابيّة من السُّلطات المركزيّة (مجلس الوزراء والوزارات) واللَّاحصريّة (المُحافظين وقائمي المقام) وحصرها بأجهزةٍ رقابيّةٍ متخصِّصةٍ كرَقابة ديوانِ المحاسبة والتَّفتيش المركزيِّ، كذلك اعتماد الرَّقابة

(1) د. كامل بربر، مرجع سابق، ص121.

(2) د. فوزي حبيش، مرجع سابق، ص333.

الإلكترونيّة حسماً للجَدل حول الرَّقابة المُسبَقة واللَّاحِقة»[1].

كذلك، تُعتبَر معارضة أصحاب الصَّلاحيّات في المستويات المركزيّة على اختلافها للنِّظام اللَّامركزيّ إحدى المشاكل الَّتي تُواجِهُ التَّوسُّع في هذا النِّظام. لذا، كان من الضَّروريّ أن تشمل عمليَّة تنمية وبناء القدرات في إطار اللّامركزيّة لتشمل تأهيل اقتناع المستويّات المركزيّة بمزايا التَّطبيق السَّليم للَّامركزيّة[2].

وغالباً ما تنطوي المناقشات بشأن اللّامركزيّة في لبنان، على الخوف من الفِدراليّة ومن إيقاظ تقسيم البلاد إلى كانتونات طائفيّة، وهو تخوُّفٌ يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحرب الأهليّة وبرغبة بعض المجموعات السِّياسيّة بالعمل بشكلٍ مستقلٍّ داخل المناطق الَّتي يُديرونها ذاتيّاً، «ويرى كثيرون أنّ هذا النِّقاش يُشكّل تهديداً لفكرة التَّركيبة السِّياسيّة التَّوافقيّة في لبنان، حَيثُ يتمُّ تَقاسُم السُّلطة طائفيّاً على جميع المستويات الحكوميّة من قِبَل المجموعات المختلفة. لِذا، فإنَّ المناقشات المركزيّة المناطقيّة في لبنان غالباً ما تكون مُحمَّلةً بهذه المخاوف الّتي تميل إلى تبرير اختيار المركزيّة وتشويه صورة اللّامركزيّة والحكم الذَّاتيّ في المجالس المناطقيّة والمحلِّيّة»[3].

أمَّا الدّكتور أنطوان مسرّة، فيأخذ «نموذج الحقوق الجماعيّة على أساسٍ شخصيٍّ لتطبيقها على الطَّوائف اللّبنانيّة كأنَّها إثنيّات تُنشِئ في ما بينها فِدراليّة جماعاتٍ (وليس ولاياتٍ أو محافظاتٍ)، فيكتب في النَّظريّة العامّة في النِّظام الدّستوريّ اللّبنانيّ أنّ

(1) د. أندريه سليمان، مقال بعنوان: **من أجل مقاربةٍ إداريّةٍ شاملةٍ لمشروع اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة**، المفكرة القانونيّة، العدد 15، آذار 2014، المصدر: (المركز الاستشاريّ للدِّراسات والتّوثيق).

(2) د. أيمن أمين السيد الباجوري، مرجع سابق، ص109.

(3) د. منى حرب وسامي عطا الله، مرجع سابق، ص190.

الدُّستور والميثاق في لبنان فِدِرليّان، ولكنّ ذلك على أُسُسٍ شخصيّةٍ وليس على أُسُسٍ إقليميّةٍ، أي من خلال تمثيل الطَّوائف بناءً على انتماء المواطن إلى طائفة، ومن خلال استقلاليّة الطّوائف في مسائل مثل الأحوال الشَّخصيّة والتّعليم، ويَستنِد في ذلك إلى التَّمييز بين ثلاثة تعريفاتٍ للطَّائفيّة، هي أولاً: قاعدة الكوتا أو التَّخصيص للطّوائف ويُؤيَّد تطبيقها على نحوٍ مغلق. ثانياً: الاستقلاليّة في الأحوال الشَّخصيّة للطَّوائف، وربَّما التَّعليم وغيرها، ويعني ذلك نوعاً من الفِدِراليّة على أساسٍ شخصيٍّ، حيث لا يكون التقاءٌ بين الحدود الطَّائفيّة والحدود الجغرافيّة. ثالثاً: المعنى السَّلبيّ للطَّائفيّة، أي تطبيق الدِّين لإذكاء النِّزاعات»[1].

بناءً على ما تقدَّم، لا يُمكِن تصوُّر قيام نظامٍ لامركزيٍّ مُطلَقٍ أو دولةٍ تقوم على النِّظام المركزيّ المُطلَق، فمن ناحية: لا تأخذ الدَّولة الحديثة بالأسلوب المركزيّ على إطلاقه، إذ لا يمكن حصر جميع مظاهر الوظيفة الإداريّة على يد السُّلطة المركزيّة، وذلك بسبب اتِّساع نشاط الدَّولة وتعدُّد ميادينه وتعقُّد الحياة فيها، ما يقتضي التَّخفيفَ عن كاهِل الدَّولة، وبسبب تأثير الاتِّجاه الدِّيموقراطيّ الّذي يستدعي إسهام المواطنين في إدارة المرافق الَّتي تهمُّهم.

ومن ناحية أخرى، «لا يُمكِن أن تمتدَّ اللّامركزيّة إلى كلِّ الوظيفة الإداريّة في الدولة، إذ لا يُمكِن تصوُّر وجودِ تنظيمٍ إداريٍّ يقوم على استبعاد كلِّ سُلطةٍ مركزيّةٍ، وتوزيع خصائص الوظيفة الإداريَّة بين هيئاتٍ مستقلّةٍ، ومعنى ذلك أنّ اللّامركزيّة لا تستبعِد

(1) البروفسور أنطوان مسرّة، **النّظريّة العامّة في النّظام الدّستوريّ اللّبنانيّ: أبحاثٌ مقارَنةٌ في أنظِمة المشاركة**، بيروت، المكتبة الشّرقيّة، 2005، ص89.

المركزيّة الّتي تبقى ضروريّةً تقتضيها المحافظة على وحدة الدَّولة القانونيّة والسِّياسيّة»[1].

«فإذا كان تطبيق اللّامركزيّة يَستوجِب استقلال الهيئات المحلِّيّة بمباشرة اختصاصاتِها المقرَّرة، فتنبغي الإشارةُ إلى أنّ هذه الهيئات تظلّ ترتبط بالسُّلطة المركزيّة الَّتي تملك فرضَ رقابتها عليها في حدودٍ معيّنةٍ، وذلك بغرض المحافظة على وحدة كيان الدَّولة وحمايتها من التَّفتُّت. إنّ غياب الرَّقابة المركزيّة طبقاً لما يعتقده البعض عن هذا المفهوم يؤدِّي حتماً إلى ضعف الرَّوابِط بين الإدارات المحلِّيّة والحكومة المركزيّة، وبالتَّالي تصبح الوحدة المحلِّيّة دولةً داخل الدَّولة الأمّ. وسرعان ما يؤدِّي إلى تفكُّك أواصِر الدَّولة ووَهنِ سيادتها الدّاخليّة. وفي ضَوء ذلك، فإنّ اللّامركزيّة الإداريّة للوحَدات المحلّيّة في إصدار قراراتها الإداريّة ومباشرة أعمالها التَّنفيذيّة لا يعني بحالٍ خروجها على أحكامِ وأُسُسِ سيادة الدَّولة»[2].

أمَّا من ناحية الفساد، فقد وصَلَ بعض الباحثين إلى نتائج معاكِسةٍ لما تقدَّم وخلَصُوا إلى أنَّ الفساد يمكن أن يكون أكثر انتشاراً في الدُّول اللّامركزيّة، وذلك لأنّ تَداخُل اختصاصات الخدَمات في ظلِّ غياب التَّنسيق المركزيّ سيؤدِّي إلى حدوثِ انقساماتٍ غير محدودةٍ وانتشارِ الرَّشاوى وتتعدَّد الوسائل والأساليب غير الأخلاقيّة من جانب المسؤولين الفاسِدين وتتعدَّد طُرق إخفائها، ويجد هذا الوضع تفسيره في أنَّ اللّامركزيّة وتفويض السُّلطة يُمكِن أن تُساعِد في ظهور سُبلٍ وطُرقٍ ومُستوَياتٍ جديدةٍ للفَساد[3].

(1) د. كامل بربر، مرجع سابق، ص121-122.

(2) د. عادل محمّد زايد، مرجع سابق، ص153.

(3) د. سلام سميسم، **الإنفاق العامّ بين مؤيِّدي اللّامركزيّة والفساد**، منشورٌ في دراساتٍ حول اللّامركزيّة، دراساتٌ وبحوثٌ صدرت عن مؤتمر اللّامركزيّة المنعقد في بغداد للفترة الممتدّة من

ويرى الدّكتور علي شريف في هذا الصَّدد بأنّه يجب الذَّهاب إلى مدىً أبعد، بأنَّ المركزيّة هي شرطٌ أساسيٌّ لوجود اللّامركزيّة، وفي هذا المعنى يُقال إنّ اللّامركزيّة الإداريّة تقوم أصلاً على المركزيّة، إذ يُمكِن إعادة تنظيم الأجهزة المركزيّة، بحيث تسمح بنموّ اختصاصات الأجهزة اللّامركزيّة[1]، فاللّامركزيّة ما هي إلَّا عمليّةُ نقلٍ للسُّلطات ما بين الحكومة المركزيّة والأجهزة المحلِّيّة، وبالتّالي فإنَّ مقياسنا في المركزيّة أو اللّامركزيّة هو مقياسُ القرارات الّتي تُتَّخذ في اللّامركزيّة فإذا كانت القرارات الّتي تُتَّخذ في اللّامركزيّة أكثر وأقوى، ولها الفاعلية الكبرى، فإنَّنا نكون متَّجِهين إلى اللّامركزيّة، وإذا أمكنَنا إعادة تنظيم الوحدات المركزيّة أمكَن تنفيذ اللّامركزيّة تنفيذاً سليماً.

ويُؤكِّد الكثير من علماء الإدارة على الرَّأي القائل بأنَّ المنطق يفرض وجود المركزيّة أولاً، إذ لا نستطيع الوصول إلى اللّامركزيّة إلَّا بعد تحقيق المركزيّة.

إنّ جميع الآراء السَّابقة تعني شيئاً واحداً وهو ضرورة تحقيق التَّوازن بين المركزيَّة واللّامركزيّة كشَرطٍ جوهريٍّ لرفع كفاءة الوظيفة الإداريَّة للدَّولة. ورغم هذا الإجماع إلَّا أنَّه لا يوجد إجماعٌ مُشابِهٌ حول الوسيلة الَّتي يتحقَّق بها هذا التَّوازن، ويشرح البعض

27 إلى 28 شباط 2012، الجزء الثّاني، ص292. (وينشأ الفساد أيضاً لنقص المحاسبة والشَّفافيّة، حيثُ يؤدِّي التّكتّم والسِّرّيّة غالباً إلى إساءة استخدام الموارد العامّة، ولذلك تلجأ العديد من النُّظم والحكومات إلى إقامة مؤسَّساتٍ وآليات بهدف زيادة الشَّفافيّة والمحاسبة في الحكومات اللّامركزيّة، والسَّبب الثّاني هو أنَّ تغليب المصالح الشَّخصيّة والسِّياسات الحزبيّة ومحاباة الأقارب يؤدِّي إلى انخفاض المحاسبة والشّفافيّة).

(1) د. علي الشَّريف، **إدارة المنظَّمات العامة**، الدّار الجامعيّة، بيروت، 1987، ص285.

هـذه الظَّـاهرة بقَوْلِـه إنَّ التَّحديـد بـين المركزيَّـة الإداريّـة واللّامركزيّـة الإداريّـة هـو تحديـدٌ ديناميكيٌّ متميِّزٌ ومتغيِّرٌ تبعاً للظّروف في كلِّ دولةٍ[1].

«ولعـلَّ الفقيـهَ الفـرنسيَّ (إيسـمن) كـان أوَّل الـدَّاعين إلى الـنَّهج الإداريِّ الوسـط، حيـث تتعادل السُّلطة المركزيّة مع السُّلطات اللّامركزيّة، وحيث تكون السُّلطات اللّامركزيّـة حـرّة في تقرير أعمالها الإداريّة، فإذا ما وافقت عليها السُّلطة المركزيّة أصبحَتْ قابِلةً للتَّنفيذ»[2].

«وعموماً إنّ التَّوازن المنشود يتوقَّف إلى حدٍّ كبير على طبيعة المهمّة المَنُـوط بالمحافظـات لتنفيذها وحجم المخصَّصات الماليّة المطلوبة لتنفيذ تلك المهمّة ومدى تأثير تلـك المهمّـة عـلى الأداء السِّياسيّ أو حلِّ مشاكل جماهيريّةٍ لها أولويَّةٌ»[3].

كما لاحَظْنا أنَّ المراجع السِّياسيّة المحلّيّة والقانونيِّين لدَيْهم العديد من الأفكار والدِّراسات والمطالب في هذا المجال بتطبيق اللّامركزيّة، ولكنَّ هذه اللّامركزيّة قد تـؤدِّي إلى الفـوضى!!!... وإذا اعتمَدْنا المركزيّة، فإنَّ اجتماع السُّلطة في مركزٍ واحدٍ يجعلها سُلطةً عمياء.

لذلك، ننادي بمركزيّة التَّخطيط لامركزيّـة التَّنفيـذ، وهـذا هـو المبـدأ المتعـارِفُ عليـه في

(1) د. كامل بربر، مرجع سابق، ص122-123.

(2) د. محمّد المجذوب، مرجع سابق، ص71.

(3) د. عادل محمّد زايد، مرجع سابق، ص151.

فعلى سبيل المثال، إنّ تنفيذ مشروعات توسُّع في شبكة الكهرباء في لبنان –وهي مشكلة قديمة عانى ولا يزال يعاني منها الشَّعب اللّبناني- بطريقةٍ حديثةٍ وبكُلفةٍ أقلّ يستدعي بالضَّرورة تحقيـق درجـةٍ عاليّـةٍ من التَّنسيق بين الحكومة المركزيّة والمحافظات المشارِكة في التَّنفيذ والاستفادة من المشروع على أوسـع نطاقٍ ممكنٍ، وبِجَودةٍ عاليةٍ.

النُّظم الإداريَّة المعاصرة.

وهنا، لا بُدّ من الإشارة، إلى نمط الإدارة المشتركة، حَيثُ تبيَّن بعد التَّدقيق أنَّه المشروع الوحيد الّذي حمل بذور تغييرٍ إداريٍّ جدّيٍّ بالنِّسبة للتَّنظيم الإداريّ، وموضوع اللّامركزيّة هو مشروع الحكومة. «لقَد انطلقَ هذا المشروع، في بعض جوانبه، من فلسفة الإدارة المشتركة أو المختلَطة، فألغى درجتَي نظام اللَّاحصريَّة -المحافظة والقضاء- ودَمْجهما في درجةٍ واحدةٍ لصالح إنشاء منطقةٍ إداريّةٍ عن طريق انتخاب مجلسٍ لكلِّ قضاء يَرأسُه موظَّفٌ من فئة أولى تُعِينُه السُّلطة المركزيّة- أي مجلس الوزراء حيث تتمثَّل في هذه المنطقة الإداريّة جميع وزارات الدَّولة. وبهذا الدَّمج، تكون وظيفة المحافظ السّابقة ووظيفة القائم مقام السَّابقة قد تحوَّلت إلى وظيفةٍ واحدةٍ أُعطِيَت لرئيس المنطقة الإداريّة الّذي حلّ محلَّهما بالوظيفة والمهامّ والصَّلاحيّات، وأُضِيفَت له اختصاصاتٌ وصلاحيّاتٌ محدَّدةٌ تُساعِدُه على البتِّ والتّقرير بشكل أفضل من السَّابق وفق ما يطرحه مشروع الحكومة. إنّ هذا الإلغاءَ وهذا الدَّمج في الوظيفة والمهامّ والصَّلاحيّات والاختصاصات وهذا التّكوين للمنطقة الإداريّة، يُعرَف في العِلم الإداريّ بالإدارة المشتركة (Coad ministration) أي: التَّساكُن أو التَّزاوج بين نظام اللَّاحصريّة ونظام اللّامركزيّة»[1].

(1) علي حسين الشّامي، مرجع سابق، ص168-169. (إذاً، يطرح هذا المشروع تحويلاً جوهريّاً في النّظام الإداريّ، فمن إدارةٍ محلّيّة لاحصريّة إلى إدارة محلّيّة مختلطة، ومن ثنائيّة تقسيم المناطق -محافظة وقضاء- إلى وحدانيّة التّقسيم، غير أنّ هذا المشروع، وبعض المشاريع الأخرى الّتي قُدِّمَت بهذا الخصوص من قبل نوّاب ورسميّين، ومقارنةً مع بنود وثيقة الوفاق الوطنيّ، يتخطّى مباشرة بمبرِّراته الفلسفة الّتي تقوم عليها الوثيقة، نصّاً وروحاً الّتي لم تنصّ على إلغاء أو دمج المحافظة بالقضاء لصالح منطقةٍ إداريّةٍ واحدةٍ، بل أبقَت على تقسيم المناطق اللّبنانيّة إلى محافظةٍ وقضاءٍ مع

والمفارقة أنّ هذا النَّمط من نظام الإدارة المشتركة ليس بنظامٍ غريبٍ على لبنان، فقد عرفته فرنسا وطبَّقَتْه أواخِر القرن التاسعَ عشرَ، وأثناء انتدابها للبنان، فعرِفَ لبنان الإدارة المشتركة وطبَّقَها بموجب المرسوم الاشتراعيّ رقم 5 الصَّادر بتاريخ 1930/2/3 الّذي نصَّ على إنشاء مجلس إداريٍّ في القضاء برئاسة القائم مقام، وعلى ثنائيّة تركيبه حيث قِسمٌ منه مُعيَّنٌ وقِسمٌ منه مُنتخَبٌ، فليس مِن المُجدي الأخذ بهذا النِّظام من جديد كونه النّظامَ الأمثلَ للبنان؟

وصفوة القول، «إنَّ المركزيّة واللّامركزيّة كأسلوبَيْن من أساليب التَّنظيم الإداريّ لا يؤدِّي اتّباع أيٍّ منهما إلى الاستغناء عن الأسلوب الآخر، فالمركزيّةُ واللّامركزيّة أسلوبان يكمِّل بعضهما الآخر. وتطبيق اللّامركزيّة الإداريّة لا يعني بأيِّ حالٍ من الأحوال هجر المركزيّة الإداريّة، لأنَّ الأخيرة هي الحجر الأساس، والَّتي يُعوّل عليها في تنفيذ البرامج القوميّة الهامّة، والّتي لا غِنى لأيّةِ دولةٍ عنها، خصوصاً الدَّولة حديثة النشأة، والتي تحتاج أولاً وقبل كلِّ شيءٍ إلى تأكيد وحدتها الإداريّة بالشّكل الذي يضمن وحدتَها السِّياسيّة والقانونيّة»[1]، فالمركزيّة ميزتُها الأساسيّة تكمُن بأنَّها «توافُر إدارةً غير متميِّزة ومتخلّصةٍ من الخصام السّياسيّ المحلّيِّ، وتجعل إساءة استعمال سلطة

تعزيز لصلاحيّتهما، ومع تحويل القضاء من نظامٍ إداريّ لاحصريّ إلى نظام الإدارة المشتركة. لقد اتَّجه مشروع الحكومة لتحقيق لامركزيّة موسَّعة، من خلال تقسيمه للأراضي اللّبنانيّة إلى 32 منطقة إداريّة إلى جانب العاصمة، وعمل على إخراج حلقتَي اللَّاحصريّة الإداريّة -المحافظة والقضاء- من بنية النّظام الإداريّ، ودمجهما في حلقةٍ واحدةٍ -منطقة إداريّة- تدخل في بنية الإدارة المشتركة الّتي تتمتّع على عكس بنية اللّاحصريّة الإداريّة بشخصيّة معنويّة واستقلالَيْن ماليّ وإداريّ ومجلسٍ مُنتَخبٍ يرأسه موظّف من فئة أولى معيّنٌ من قِبَل السّلطة المركزيّة.

(1) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص100.

المأمورين المستبدِّين في القرية مستحيلة»[1].

ولكـن في المقابـل، إذا مـا اطمأنَّـت الدَّولـة لـذلك يُمكـن أن تخطـو خطـوةً أُخـرى نحـو اللّامركزيّة الإداريّة وحتّى اللّامركزيّة الموسَّعة، لذلك نحن نفضِّل الهدوء والتَّخطيط والتَّوعيـة قبـل تطبيقهـا، «فـالتَّحوُّل السَّريـع والمفـاجئ في تقـديرنا مـن المركزيّـة الإداريّـة المُطلَقـة إلى اللّامركزيّة الإداريّة في أوسع صورها دون مراعاة ذلـك، ويمكـن أن تترتَّـب عليـه نتـائج سـلبيّةٌ بالِغةٌ وخطِرةٌ يمكن أن تكون لها نتائج عكسيّة»[2].

فالدَّولـة الحديثـة تحتـاج إلى الأسـلوبَيْن معـاً، وبـذلك يُطبَّـق الأسـلوبان رغـم تَعارُضـهما النَّظري، لأنّه لا يُمكِن لمجتمعٍ أن يستقرَّ ويؤمِّنَ اسـتمراريّتَه ودَيْمومتَـه إلَّا بتطبيـق الأسـلوبَين معاً وباعتدالٍ، من خلال اعتماد خطّةٍ منهجيّةٍ تُراعي مقوِّمات المجتمع وإمكانياته على جميع الأصعدة، فوَحدة الدَّولة القانونيّة والسِّياسيّة في هذا النِّظـام تبقـى أكيـدةً وراسـخةً، فالدَّولـة هي الّتي تُنهي وتُقرِّر وتأمر، ولكن بدلاً أن تقوم بكلِّ ذلك في العاصمة فقط، فإنَّهـا تقـوم بـه أيضاً، محلياً بواسطة موظفيها في الأقاليم، الأمر الّذي تنتج عنه فوائد وحسَنات متعدِّدة.

وهنا، لا بدَّ من طرح موضوع اللّامركزيّة المتماثلـة واللّامركزيّـة غـير المتماثلـة، حيـث «يمكن أن تكون هناك مركزيةٌ متماثلةٌ ومركزيّةٌ غير متماثلة، بمعنى أنّ عـدد المسـتويات ومدى لا مركزيَّتها يمكـن أن يكونـا إمّـا موحَّـدين في أرجـاء الـبلاد كلّهـا، وإمَّـا مُختلِفـين باختلاف المناطق، مع العِلمِ بأنّ عدم التَّماثل قد يكون سياسيّاً أو إداريّاً أو ضريبيّاً، فكـما

(1) د. جورج فوديل وبيار ديلفولفيه، مرجع سابق، ص313.

(2) د. سامي حسن نجم الحمداني، **الإدارة المحلّيّة وتطبيقهـا والرَّقابـة عليهـا**، المركـز القـومّ للإصـدارات القانونيّة، الطّبعة الأولى، القاهرة، 2014، ص80-81.

لا يمكن نقل نهجٍ موحَّدٍ من بلدٍ إلى آخر، كذلك قد لا يكون في الإمكان اعتمادُ المقاربة نفسها في مختلف مناطق البلد الواحد، بسبب التَّنوّع الاقتصاديّ والدِّيمغرافيّ والاجتماعيّ، وما يختلِف باختلاف المناطق ليست القدرات الّتي تملِكُها كلّ منطقةٍ على حِدَة على الاضطلاع بالمسؤوليّات المَنُوطة بها وحسب، بل إنّ الآليّات أيضاً يمكن أن تؤدِّي إلى نتائج مختلفة باختلاف المناطق. يؤيّد ذلك أنّ الحكومات المحلِّيّة الّتي تملك القدرات الضَّروريّة لِتوَلِّي مسؤوليّات سياسيّة واقتصاديّة وإداريّة إضافيّة هي تلك الموجودة حصراً في المناطق الحضريّة لبعض البلدان دون الأخرى»[1].

وخُلاصة القول، إنّ مشروع «اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة لن يُحقِّق النّجاح المَرجُوَّ ما لم تنشأ في لبنان طبقةٌ سياسيّةٌ وتشريعيّةٌ قادرةٌ على استيعاب أهداف الإصلاح المذكور بكامل أبعاده وإشكاليّاته، وتبدأ الإدارات المحلِّيّة اللّامركزيّة القائمة باعتماد المكنَنة، فاتحةً المجال أمام الرَّقابة الشَّعبيّة والحَوْكمة الرَّشيدة، وإلَّا فأيُّ جدوى من

(1) ورقةٌ مُوجزةٌ رقم 78 حول (**تحقيق لامركزيّة الحكم، ما يجب أن تعرفه**)، حزيران/2017، ص12، منشورة على الموقع الإلكترونيّ www.democracy-reporting.org، تاريخ الزيارة: 2019/10/6. (وقد جاء في هذه الورقة أيضاً، أنّ النّماذج غير المتماثلة هي الّتي غالباً ما تُعتمَد عندما يتَّخذ تطبيق اللّامركزيّة بُعداً استراتيجيّاً يتمثّل في الحدّ من النّزاعات الإثنيّة والانفصاليّة، كما حصل في كوسوفو، حيث شجّعت السّلطات الدّوليّة تطبيق لامركزيّة غير متماثلة لمصلحة الجماعات الصّربيّة المحلّيّة، وذلك بُغيَة الحفاظ على التَّعايش السّلميّ بين هذه الجماعات وألبان كوسوفو. ولئن جاز أن ينجم مزيدٌ من التّجزئة عن تدبيرات من هذا النّوع، فإنّ مناطق الأقلّيّات، الّتي تشهد تهميشاً وتمييزاً، غالباً ما يكون دعمها لنظامٍ جديدٍ مشروطاً بحصولها على مزيدٍ من الاستقلاليّة. وقد حقَّق النّظام اللّامركزيّ غير المتماثل في كوسوفو نجاحاً نسبيّاً، إذ شكَّلَ واحداً من أنظمة حماية الأقلّيّات الأكثر تطوّراً في أوروبّا، وإن أثبتت بعض الدراسات أنَّ الأنظمة غير المتماثلة يُمكِن أن تؤدِّي إلى تفاقم الصِّراعات القائمة أيضاً).

إنشاء مستوياتٍ لامركزيّةٍ إضافيّةٍ لن تكون أفضل حالاً من المستويات القائمة؟».

«ولعلَّ أُولى العقَباتِ الَّتي تَعترِضُ سَيرَ اللّامركزيّة الإداريَّة هي ازدواجيَّة التَّعبير بالذّات وصعوبة التَّوصّل إلى نظرةٍ موحَّدةٍ بشأنها، في خِضَّمِ التَّنافُراتِ السِّياسيّةِ والطّائفيّةِ الّتي لا يُقَرُّ لها قرارٌ، حَيثُ يُخشى في ظلّ الممارسات السّياسيّة الرّاهنة، أن يتحوَّل النِّقاش السِّياسيُّ حَول إصلاح اللّامركزيّة الإداريّة إلى مُفاوَضاتٍ حول حِصصٍ ومَصالحَ يتقاسمُها الزُّعماء فيما بينهم، ما يُفسِد نوعيّة الإصلاح وتطبيقاتِهِ على الأرض، إضافةً إلى التَّصوُّراتِ المغلوطةِ، كأن تُنسَب إلى اللّامركزيّة سلسلةُ إيجابيّاتٍ لن تثبتَ صحّة أيٍّ منها، كقولِهم: إنَّ اللّامركزيّة تُسهِم في الحدِّ من البيروقراطيّة وفي تسهيل المعاملات الإداريّة على المستوى المحلِّيّ، عِلماً أنّ مثل هذا التَّغيير يُحقِّقه، كما أسلفنا، إصلاحُ اللَّاحَصريّة من خلال توسيع صلاحيّات المحافِظين وقائمي المقام والمختارين، لا صلاحيّات السُّلطات اللّامركزيّة»[1].

وخُلاصة القول، «إنَّ المركزيّةَ واللّامركزيّة هما تدبيران متلازمان ومتكاملان في أنظِمة الحكم الحديثة، ومعظم الحكومات في العالم آخِذةٌ في العمل على تطوير اللّامركزيّة وتوسيع نطاقها لكي توازن المركزيّة المفرطة، وهي تنحو نحو تعزيز الفكر الدِّيمقراطيّ والثّقافة الدِّيمقراطيّة، لأنّ المشاركة في العمل العامّ يطلب مناخاً ديمقراطيّاً مؤاتياً وذهنيّةً منفتحةً تخرج من دائرة المفاهيم السّياسيّة والتّقليديّة المغلقة القائمة على الاستلزام والولاءات المناطقيّة والطّائفيّة وتتجاوز المصالح العائليّة والشَّخصيّة وتُؤسِّس لبناء

(1) د. أندريه سليمان، المفكّرة القانونيّة، مقالٌ بعنوان (**من أجل مقاربةٍ إداريّةٍ شاملةٍ لمشروع «اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة» (لبنان)**، تاريخ 2014/4/8، منشور على الموقع الإلكترونيّ: www. Legal-agenda. Com، تاريخ الزيارة: 2019/10/15.

عقليّةٍ مدنيّةٍ تُؤمِن بالعمل الجماعيّ وبالمشاركة. ونحن نرى أنَّ لهيئات المجتمع المدنيّ دوراً كبيراً في التَّأسيس لتربيةٍ ديمقراطيّةٍ وبناء الوطن على فكرة التَّضامن، لأنَّ التَّضامن هو ركيزةٌ أساسيّةٌ في التَّعامل بين المواطنين وفي البناء الوطنيّ هذا التَّضامُنُ الاجتماعيُّ يُسمِّيه الألمان (واجب الوفاء المتبادل)»[1].

الفرع الثَّاني

منح الهيئات اللّامركزيّة دوراً اقتصاديّاً أكبرَ لتحقيق التَّوازن مع المركز

بدايةً، ما الدَّور الاقتصاديّ للهيئات المحلِّيّة؟ ولماذا يكون الدَّور الاقتصاديّ للهيئات المحلِّيّة دوراً أكبرَ من تأمين الأمن والاستقرار في البلاد، ومن تأمين السَّلامة الصِّحّيّة وتأهيل الطّرقات وبناء المستشفيات والمدارس؟ فدَورُها بحكم التَّطوّر التّكنولوجيّ والعلميّ أصبح يتعاظم يوماً بعد يوم وفاعليّته لا تتحقَّق إلَّا إذا رفَعْنا من الموارد الماليّة لتحقيق نتائج فعّالة على أرض الواقع. ولتَغذِية صندوق الهيئات المحلِّيّة، كان لا بدّ من تفعيل الدَّور الاقتصاديّ، فإذا ما كان الاقتصاد المحلِّيّ سليماً بقدر ذلك تتحقَّق الخدَمات بصورةٍ أفضلَ وأسرَع. أمَّا إذا كان الاقتصاد متقلِّباً، فكيف لهذه الهيئات أن تُمارِس دَورَها بفاعليّة؟!. ولكي تُؤمِّن الهيئات المحلِّيّة مَوارِدَ إضافيَّةً لخزينتِها، يُمكِنُها أن تُساعِد على تسهيل الرُّخَص لإنشاء المعامل في المناطق النَّائية وتشجيع الاستثمارات المحلِّيّة والأجنبية مقابل الإعفاء من الرّسوم، كذلك توفير كلّ السُّبل من أجل تأمين المساعدات من جمعيّاتٍ أجنبيّةٍ أو قروضٍ بفوائد بسيطةٍ للمساهمة في

(1) د. خالد قبّاني، مقالٌ بعنوان (**اللّاحَصريّة الإداريّة واللّامركزيّة الإداريّة: دور الدّولة**)، مرجع سابق، ص33.

مشاريع ترفع من المستوى المحلِّيّ للقُرى الّتي تحتاج إلى تنمية.

إنَّ تفعيل هذا الدَّور سيُسهِم في المحافظة على الأسواق التّجاريّة القديمة، والأسواق الحِرَفيّة خاصّةً في المناطق السّياحيّة، بالإضافة إلى تطوير المشاريع الاستثماريّة والاهتمام بالصِّناعات المحلِّيّة. مِن هنا تبرز أهمِّيّة الدَّور الاقتصاديّ للهيئات المحلِّيّة.

وتُعتبَر التَّنمية الاقتصاديّة عمليّةً استراتيجيّةً واسِعةً ذات خمس مراحل: «**رؤيةٌ** تصِفُ ما توَصَّل إليه ذوُو الشّأن من إجماع ما هو المستقبل الاقتصاديّ المفضَّل، و**غايات**: وهي مبنيَّةٌ على الرُّؤية العامّة وتُحدِّد بها الأهداف، وما هي المخارج المرجوَّة من عمليّة التّخطيط الاقتصاديّة؟ و**أهدافٌ** لوضع معايير الأداء واستهداف تحقيق التَّنمية بالنَّشاطات، و**برامج** لوضع السُّبل لتحقيق غاياتٍ اقتصاديّةٍ تنمَوِيّةٍ يجِب أن تكون مقيَّدةً زمنيّاً ويُمكِن قياسها، و**مشروعاتٌ وخطواتٌ عمل** لتنفيذ مكوّناتٍ محدَّدةٍ برامج تنمويّةٍ، والّتي يجِبُ أن تُوضَع لها أولويّةٌ وأن تحدِّد تكاليفها، ويجب أن تكون مفيدةً زمنيّاً ويُمكِن قياسها»[1].

وبالنِّسبة إلى لبنان مثلاً، ليس لدى معظم البلديّات مَوارِدُ ماليّةٌ تُتيح لها إطلاقَ مَشاريعَ تنمويّةٍ «إضافةً إلى أنّه لدى 70% من البلديّات اللّبنانيّة أقلّ من 4000 مواطِنٍ مسجَّلٍ فيها، وبالتّالي فإنَّها تُعاني من قاعِدةٍ اقتصاديّةٍ ضعيفةٍ، لتبقى حصّةُ الإيرادات البلديّة من إجمالي إيراداتها ضعيفةً، ويُقَدَّر أنّ الإيراداتِ المباشرة في العام 2008 كانت أقلَّ من النِّصف (48%)، ما يُشكِّل عامِلاً يُعيقُ الاستقلاليّة الاقتصاديّة للبلديّات. لقد كان إجماليّ الإنفاق الجاري والاستثماريّ في قطاع البلديّات نحو 251 مليونَ دولارٍ

(1) الدّليل الإرشاديّ السَّريع لعمليّة التَّنمية الاقتصاديّة على المستوى المحلِّيّ، منشور على الموقع الإلكترونيّ: www.siteresources.worldbank.org، تاريخ الزيارة: 2019/11/25.

أميركيٍّ في العام 2008، والَّذي يبلغ 6.3% من إنفاق الحكومة المركزيّة (باستثناء الدين). بلغ إجمالي إيرادات البلديّات كنِسبةٍ من إيرادات الحكومة -مقياسٌ وسيطٌ لتقدير حجم قدرات البلديّات في تحصيل الضَّرائب والرّسوم- نحو 9% في العام 2008، ويُعَدُّ هذان المعدِّلان أقلَّ من المعدَّلَينِ الموجودَينِ في أغلَبِ الدُّول المشابهة، والبالغ 12% إلى 15%»[1].

ولعلَّه من المفيد هنا أن نستذكر في مرحلةٍ ما استفادة لبنان من دخول النَّفط العراقيّ، ولِمَ لا؟ إذ يمكن تحسين هذه العلاقة لمصلحة الطَّرفَيْن عبر تفعيل العلاقات الاقتصاديّة عبر الهيئات المحلِّيّة في كِلا البلدَيْن، «ففي عام 1943، بلغَت كمِّيّات النِّفط العراقيّ المصدَّرةُ عبر مرفأ طرابلس 318،559 طنّاً، وبقيمةٍ إجماليّةٍ بلغتَ527 مليون ليرة. وفي عام 1948، ارتفعت الكمِّيّات المصدَّرة إلى 2،210،780 طنّاً ارتفعَتْ معَها القيمة النَّقديّة إلى 494،48 مليون ليرة لبنانيّة. أمّا إفادة لبنان من هذا النّفط، فقد كانت من ناحيتين: الأولى من رسوم التصدير عبر مرافئِه وتحديداً مرفأ طرابلس، والثَّانية: من التَّوظيفات الماليّة العربيّة فيه»[2]، وهذا إن دلَّ على شيءٍ، فهو يدُلُّ على أهمِّيّة تعزيز دور الهيئات المحلِّيّة ليس فقط محلِّيّاً، وإنَّما تعزيز دورها الاقتصاديّ وبناء علاقات مشتركة مع الهيئات المحلِّيّة في الدُّول الأخرى، وطبعاً تحت إشراف السّلطة المركزيّة.

والبعض يَعتبِر «أنّ الإصلاحات الإداريّة الجزئيّة الّتي كانت منفصِلةً عن الإصلاحات الاقتصاديّة الشّاملة، وكان الدَّافع إليها الرَّغبة في العلاج السَّريع، جاءت

(1) د. منى حرب وسامي عطا الله، مرجع سابق، ص216.

(2) د. محّمد مراد، **المجالس البلديّة والاختياريّة (تطوُّر وظائف السّلطة القاعديّة في المجتمع اللّبنانيّ)**، الطّبعة الأولى، دار الفارابي، بيروت، 1997، ص108.

بعيدةً كلَّ البعد عن المفهوم الإداريّ للإصلاح، فكان معظمها مجرَّد شعاراتٍ. من هُنا، تبرز الحاجة إلى إيجاد خطَّةٍ شاملةٍ للتَّطوير الإداريّ تتكامل مع خطط التَّنمية الاقتصاديّةِ والاجتماعيّة على أساس أنّ تنفيذها سيُساعد على رفع كفاءة الأجهزةِ الإداريّةِ في تحقيق الفاعليّة والتَّبسيط والتَّشريع، وتحقيق التَّوازن والمرونة»[1].

من هنا يُمكِن القول «إنَّ التَّجاهل التَّامّ لأهمِّيّة الدَّور الاقتصاديّ والتَّنمويّ للبلديّات في تحقيق التَّنمية المُستدامة ومُساهمتها في إحداث التَّنمية المستدامة يلزمه تعزيز دور المجالس وتطوير الأداء الماليّ والإداريّ للبلديّات إلى جانب تمكينها لدور إقامة الاستثمار، لكنَّه في الواقع يصطدم بعَددٍ من التَّحدِّيات، أهمُّها: محدوديّةُ الموارد الماليّة للبلديّات، وارتفاعُ مديونيَّة بعضها، وضعف قدرتها على الاستثمار في المشاريع التّنمويّة، إلى جانب مركزيّة القرارات ومحدوديّة التَّشاركيّة مع القطاع الخاصّ والمواطنين في التَّنمية المحلِّيّة ليتكامل هذا الدَّور مع دَور الدَّولة الاقتصاديّ وحتّى تستطيع البلديّات من القيام بدورها التَّنمويّ والاقتصاديّ، وألَّا تظلَّ عالةً على الدَّولة أو تعتمد اعتماداً كلِّيّاً على جيوب المواطنين»[2].

وفي هذا الصَّدد، يعتبر الدّكتور أحمد سرحال أنّ «الدِّيموقراطيّة الاقتصاديّة للبلديّات هي الحريّة والمساواة في الوصول إلى مصادر الثَّروة في البلاد كعاملٍ أساسيٍّ لها، ويميِّز في هذا الصَّدد بين الدِّيموقراطيّة السِّياسيّة والدِّيمقراطيّة الاقتصاديّة، فالحقل

(1) د. برهان الدِّين الخطيب، **الانحراف الإداريّ في لبنان: أسبابه ووسائل علاجه**، المؤسّسة اللّبنانيّة العربيّة للتّوزيع والطّباعة والنّشر، بيروت، 2000، ص102.

(2) مقالٌ بعنوان **الدَّور الاقتصاديّ والتنمويّ للبلديات** منشورٌ على الموقع الإلكترونيّ: www.sarayanews.com، تاريخ الاطلاع 2019/9/24.

الأوّل سياسيّ. أمَّا الحقل الثَّاني فاقتصاديّ وهو توزيع ثروات البلاد والحصول عليها. وقد تقدَّم ظهور الدِّيمقراطيّة السّياسيّة من النَّاحية التّاريخيّة على ظهور الدِّيمقراطيّة الاقتصاديّة، ولكنَّ هذا لا ينفي العَلاقة العكسيّة بين المفهومَيْن وتأثيرهما في الأنظمةِ الاقتصاديّةِ المتَّبَعَةِ في الدُّول»[1].

ويرى الدّكتور سامي عطا الله بأنّ «ثمّة مبادىء رئيسةً أربعةً تتحكّم بتوزيع المسؤوليّات بين الحكومات المركزيّة والبلديّات، **المبدأ الأوّل** هو أنَّ مسؤوليّة توفير الخدمات يجِب أن تكون من مهامّ المستوى الإداريّ الأدنى المتناسب مع حجم وحاجات المنطقة المستفيدة من الخدَمات. بكلامٍ آخَر، يجب إناطة المهامّ بتلك الحكومة -المركزيّة أو المحلّيّة- الّتي تقع المنطقة المستفيدة ضمن النّطاق الجغرافيّ المسؤولة تلك الحكومة عنه. أمَّا **المبدأ الثّاني**، فهو أنّ المصالح والخدمات العامَّة يجب أن توفِّرها تلك الحكومة القادرة على تحقيق اقتصاديات الحجم في إنتاج المصالح والخدَمات، ويقول **المبدأ الثَّالث** إنَّ المهمّات يجب أن تُناط بالسُّلطات ذات القدرة الكافية لتمويل الخدَمات العامّة وإدارتها. أمّا **المبدأ الرّابع** فهو وجوب إناطة المهمّاتِ بالحكومات الّتي يُسهِّل على المواطنين الوصول إليها لمراقبة أعمالها، والقادرة على توفير فرصٍ لزيادة مشاركة المواطنين في تحقيق الخدَمات»[2].

(1) د. أحمد سرحال، مرجع سابق، ص64. (ونظراً لأهمِّيّة تحليله ارتأينا إبراز فكرةٍ أساسيّةٍ طرحها، حيث اعتبَر أنّ السّلطة السّياسيّة شديدة الارتباط بتوزيع الثّروة ووسائل الإنتاج في المجتمع. والحرِّيّة في إطار الدِّيموقراطيّة السّياسيّة تبقى فارغة المحتوى طالما أنّ الأفراد لا يملكون السُّبل الاقتصاديّة والحياتيّة للتَّمتّع بها).

(2) د. سامي عطا الله، مقالٌ بعنوان **تجربة اللّامركزيّة الماليّة في لبنان والتّجارب العالميّة المعاصرة**، من مرجع **العمل البلديّ في لبنان: دراسة ميدانيّة وتقييم للتّجربة**، الطّبعة الأولى، المركز اللّبنانيّ للدّراسات، بيروت، 2002، ص86-87.

كذلك، أصبح هذا الموضوع من أولويّات المنظَّمات الدَّوليّة الّتي «تُقدِّم الكثير من الأمثلة على اللّامركزيّة والدِّيمقراطيّة وبناء القدرات والمشاركة، وحديثاً أصبح التَّخطيط الاستراتيجيّ والتَّنمية الاقتصاديّة من ضمن أهدافهم في دعم المشاريع المحلِّيّة»[1].

انطلاقاً مما تقدم، **وبرأي الباحث**، إنَّ الدَّور الاقتصاديّ للهيئات المحلِّيّة أمرٌ لا غنىً عنه من أجل تعزيز دَورها وتفعيله كأحد العناصر الجوهريّة لتأمين الاستقرار والتَّوازن بين الهيئات المحلِّيّة في الدَّولة الواحدة. وإنّ أيَّ تطوُّر سياسيٍّ ديموقراطيٍّ حتماً ستتبعه ديموقراطيّةٌ اقتصاديّةٌ واجتماعيّةٌ، وبالتَّالي فإنَّ المجتمعات المحلِّيّة ستنال حِصَّتها من ثروات البلاد وتوزيعها بشكلٍ عادلٍ.

المطلب الثَّاني

ملاحظاتٌ وآفاقٌ مستقبليّةٌ لتعزيز نظام اللّامركزيّة الإداريّة الأمثل

يطرح موضوع اللّامركزيّة إشكاليّاتٍ عديدةً وتنزل في منزلتَيْن، فهي على منتصف الطَّريق من اللّامركزيّة؛ لأنَّها تحمل مضموناً ملتبساً، يقتضي دائماً العمل على جَلائِه في أذهان الناس، أما **الاولى** فهي في الحقيقة اللا حصريةُ الّتي هي وليدة المركزية؛ لأنَّ دُعاة المركزيّة يرون أنّ بوسع المركز أن يحكم من بعيدٍ لكِنَّه لكي يُديرَ يجب أن يكون قريباً،

---

(1) د. منى حرب ود. سامي عطا الله، مرجع سابق، ص 206- 207. (لقد أسَّسَ الاتّحاد الأوروبيّ في العام 2002 صندوق التَّنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة بقيمة 25 مليون يورو لتنمية المجتمعات بهدف خلق وتعزيز الشّراكة مع الحكومات المحلّيّة ومنظّمات المجتمع المدنيّ في تصميم وتنفيذ استراتيجيّات التّنمية الاجتماعيّة الاقتصاديّة المحلّيّة، في حين يعمل الجزء الآخر من الصّندوق على تمويل مؤسَّسات صغيرة بقروض صغيرة. يتمّ تنسيق الصّندوق من قبل مجلس الإنماء والإعمار، وقد أدَّى في نهاية المطاف إلى إنجاز عدد من الدّراسات ذات المكوِّنات المكانيّة المحدودة).

وهذه المنزلة موجودةٌ في لبنان. أمَّا المنزلة الثّانية، فهي لامركزيّةٌ سياسـيّةٌ قـد تبلـغ في مـداها الأقصى حدود الفِدراليّة، وهذا ما شهدناه في العراق، حيث تصبح السُّلطة المركزيّة شبه غائبـة عن كلِّ ما يمُتّ بصِلةٍ لإدارة شؤون المقاطعات.

انطلاقـاً مـمَّا تقـدَّم، سنُعالِج في الفـرع الأوّل التَّعـديلات الدّسـتوريّة والقانونيّـة الواجبـة التَّطبيق في العراق، وفي الفرع الثّاني الحلولَ الجذريّةَ لمعالجة واقع البلديّات الإنمائيّ في لبنان.

الفرع الأوّل

التَّعديلات الدّستوريّة والقانونيّة الواجبةُ التَّطبيق في العراق

بعد دراسة قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاتـه، في تطبيقه لنظام اللّامركزيّة الإداريّة، وبعد التَّطرُّق للموادّ الدّستوريّة الّتي تناولت اللّامركزيّـة في العراق، لاحَظْنا اتِّساع الصَّلاحيّات الَّتي تتمتَّـع بهـا المحافظـات العِراقيّـة، والّتـي مُنِحَـتْ مـن المشرِّعِ الدُّستوريّ والمشرِّع العاديّ، لذلك ارتأينا عرض الاقتراحاتِ التَّالية الّتي تُسهِم في وحدة العراق من خلال تطبيق التَّنظيم الإداريّ الأمثل فيها.

أولاً: تعديل آليّة توزيع الصَّلاحيّات بين الحكومـة المركزيّـة والأقـاليم والمحافظـات الّتي لم تنتظم بإقليمٍ وتغليب صلاحيّات السّلطة المركزيّة في حال التعارض بين القوانين الاتّحاديّة المحلِّيّة، وليس العكس كما هو في الدّستور، وهذا من أبـرز الانتقـادات الّتـي تُوَجَّه إلى الدّستور العراقيّ، فخِلافاً لمبدأ السُّموّ الدّستوريّ والتَّـدرُّج القـانونيّ، وفي حـال حدوث تعارُضٍ واختلافٍ بين القوانين الاتّحاديّـة والمحلِّيّـة، غلَّـب الدّسـتور القـوانين المحلِّيّة على القوانين الاتّحاديّة قافزاً بذلك على أهمِّ المبادئ الدّسـتوريّة والقانونيّـة.

«وبالعَودة إلى المادّة (15) من الدّستور، نجد أنَّها تدعو بصراحةٍ إلى نسف مبدأ (علويّة الدّستور) الّتي نصَّ عليها الدّستور في المادّة (13)، كما يعمل بالضِّدّ من مبدأ التَّدرّج القانونيّ، وهو يُخضِع الحكومة الاتّحاديّة إلى أهواء ومصالح إقليمٍ من الأقاليم أو محافظةٍ من المحافظات، ويجعل سلطة الأقاليم والمحافظات سلطةً أعلى من سلطات الدَّولة الاتّحاديّة»[1].

والملفت هو رأيُ المحكمة الاتّحاديّة عندما طُلِبَ منها بيان موقفها القانونيِّ بشأن ما ورد في المادة (15) من الدّستور، حيثُ ورَد فيها: «كل ما لم يُنَصّ عليه في الاختصاصات الحصريّة للسُّلطات الاتّحاديّة يكون من صلاحيّة الأقاليم والمحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ، والصَّلاحيّات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتّحاديّة والأقاليم تكون الأولويّة فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ في حالة الخلاف بينهما»، ويَستفسِر مجلس مُحافَظة بابل عن المقصود في حالة الخلاف، هل القانون الّذي سيُشرِّعُه مجلس المحافظة أو مجلس الإقليم يُعتبَر معدَّلاً أو لاغِياً للقوانين الاتّحاديّة المخالفة؟ «لقد وضع الطَّلبُ موضع التَّدقيق والمداولة في جلسة المحكمة الاتِّحاديّة العليا المنعقدة بتاريخ 2009/2/4، وتوصَّلَت المحكمة بالاتّفاق إلى الآتي: «من استقرار نصِّ المادّة (15) من الدّستور، نجد أنّ الأولويَّة في التَّطبيق تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ في حالة التَّعارض بينهما ما لم يكُن قانون الأقاليم والمحافظة غير المنتظِمة بإقليمٍ مُخالِفاً للدّستور، وذلك فيما يتعلَّق بالصَّلاحيّات المشتركة بين الحكومة الاتّحاديّة والأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ، ولا يُعتبَرُ

(1) د. رياض الزّهيري، **الاختصاص التّشريعيّ لمجالس المحافظات في العراق**، مقالٌ منشورٌ على الموقع الإلكترونيّ: www.Iraqja.org . تاريخ الاطّلاع 3/3 /2019.

القانون الّذي سيُشرِّعه مجلس المحافظة معدَّلاً أو لاغِياً للقانون الاتّحاديّ»[1].

لذلِك يجب إعادة صياغة المادّة (123) من الدّستور «الّتي أجازت تفويض سلطات الحكومة الاتّحاديّة للمحافظات أو العكس، أي تفويض سُلطاتِ المحافظاتِ للحكومةِ الاتّحاديّةِ بموافقة الطَّرفَين، فهُو يدلّ على الخلط الواضح لدى المشرِّع الدّستوريّ بين اللّامركزيّة السِّياسيّة واللّامركزيّة الإداريّة، إذ كيف يتأتَّى للحكومة الاتّحاديّة تفويض اختصاصاتها الحَصريّة إلى المحافظة، على الرَّغم من أنّ الأخيرة تخضع إلى نظام الإدارة اللّامركزيّة، ونرى بأنّ التَّفويضَ يكونُ فيما يخصُّ اللّامركزيّة السِّياسيّة (الأقاليم) دون اللّامركزيّة الإداريّة (المحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ)»[2].

أمّا **بالنِّسبة إلى إعطاء المحافظة صلاحيّة التّشريع**، «فقد استحدثَ قانون المحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ رقم 21 لسنة 2008 اختصاصاً جديداً لمجلس المحافظة في الاختصاصِ التَّشريعيِّ، أي أنّ القانون أعطى لمجلس المحافظة دوراً في العمليّة التَّشريعيّة على المستوى المحلِّيِّ وقصره على مرحلة (إصدار التَّشريع)، وهي المرحلة الأخيرة في عمليّة صنع التَّشريع، ولم يُبيِّن القانون دور مجلس المحافظة في المراحل السَّابقة لمرحلة الإصدار، والَّتي تتجسَّد في مراحل (اقتراح المشروع ومناقشته والتَّصويت عليه والمصادقة على المشروع). كل هذا يعني أنَّ القانون لم يُبيِّن القواعد القانونيّة لمراحل التَّشريع الّتي تسبق مرحلة الإصدار، وأيضاً لم يحدِّد دورَ كلٍّ من المُحافِظ ومَجلس المحافظة فيها، ممَّا سيُولِّد صعوباتٍ عمليّةً عند تطبيق النُّصوص

(1) رأي المحكمة الاتّحاديّة في بابل، العدد (6) تاريخ 2009/2/4، طلب مجلس محافظة بابل/اللجنة القانونية بكتابه المرقّم 313 في 2009/1/18.

(2) د. عثمان سلمان غيلان العبّودي، مرجع سابق، ص555.

القانونيّة ووضعها موضع التَّنفيذ»[1].

وبالرَّغم من هذا الخلل في الآليّة، يجِبُ أن يتمتَّع القانون الصَّادر عن المحافظات «بالتَّكامليّة مع القانون الاتّحاديّ؛ لكي يتمَّ تطبيقُهُ وتنفيذُه، فهذه المساحة الّتي منَحَها القانون لمجالس المحافظات لممارسة الدَّورِ التَّشريعيّ مِساحةٌ محدودةٌ، فإذا تعدّى التَّشريع هذه المساحة يكون باطِلاً ومُخالِفاً للدستور»[2].

وعليه، يجب إعادة النَّظر في آليّةِ توزيع الصَّلاحيّات بين الأقاليم والمحافظات، وخاصَّةً فيما يتعلَّق بالجوانب التَّعليميّة والصِّناعيّة والثَّروات الطَّبيعيّة والخدَمات ومحاربة البطالة[3]، فقانون المحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ لسنة 2008 لم يُحدِّد صلاحِيَّاتِ المحافظات بشكلٍ دقيقٍ، بل رسَمَ لها إطاراً سياسيّاً فلسفيّاً وخوَّلَ المحافظاتِ الأفضليَّة، وهذا ما أربَكَ المُحافَظات وجَعَلَها في حَيرةٍ عند البدء بتنفيذ المشاريع الصِّناعيّةِ والزِّراعيّةِ والتِّجاريّةِ، فهي لا تعلم ما إذا كانت تسيرُ على الخطِّ الصَّحيح في ممارسة الصَّلاحيّاتِ، وتكون بمنأىً عن المساءلة لأنَّ أيَّ عمل تستطيعُ أن تقومَ به يُمكِنُ أن يَندرِجَ تحت عبارة الاختصاصات الواسعة الواردة في المادَّةِ 110 من الدُّستور تحت عنوان رسم السِّياسة الماليّة والاقتصاديّة والنَّقديّة والتِّجاريّة، وهي من

(1) د. رافع خضر صالح، **مشروع دعم وتطوير القدرات التّشريعيّة لمجالس المحافظات**، بحثٌ غير منشور، بغداد، 2009، ص12.

(2) د. صلاح رفيق محمد وَأحمد علي محمد مالي، **العلاقة بين الحكومة المركزيّة الاتّحاديّة والأقاليم والمحافظات**، المجلّد (2)، السَّنة (2)، العدد (2)، مجلّة جامعة تكريت، كانون الأوّل 2018، ص379.

(3) د. سرمد رياض عبد الهادي، مرجع سابق، ص154.

اختصاص السُّلطة الاتّحاديّةِ المركزيّة»[1]. ولم يقِف الإرباك في توزيع الصَّلاحيّات هُنا، فقد جاء التَّعديلُ على قانون المحافظات رقم (19) لسنة 2013 بمنحِ المحافظات المزيدَ من الصَّلاحيّاتِ الإداريَّةِ والتَّنظيميّةِ وإجراءاتِ الرَّقابة على جميع مَفاصِلِ المُحافظة[2]، «وليس هذا فحسب، بل أعطت المُحافِظ سلطة الوزير المختصّ داخل وحدته الإداريّة، فهو مَن يقوم بترشيح الأشخاص لشغل المناصب المُهمَّة في المحافظة بعدما كانت من مهمّة الوزارة المختصّة»[3]، لا سيَّما أنّ هذا التَّعديل يُخالِفُ مبدأ اللّامركزيّة الإداريّة الّتي أشار إليها الدّستور، فهو يُشيرُ إلى اللّامركزيّة السَّياسيّةِ لا الإداريَّة.

(1) د. كاظم حسن الرَّبيعيّ، مقالٌ بعنوان (**المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ بين المركزيّةِ واللّامركزيّة**)، مجلّةُ كلِّيّةِ العلم الجامعيّة، مدينة العلم الجامعة، المجلّد الثّاني، الإصدار الثّاني، 2011، ص15.

(2) د. أحمد يحيى الزّهيري، مرجع سابق، ص163 (يعتبر الدّكتور الزّهيري في مقاله أنّ هذا الموضوع يُشكِّل انعطافاً خطيراً فيما يتعلَّق بجوهر اللّامركزيّة الإداريّة، وذلك من خلال جعل المحافظة الرَّاسِمَ الحقيقيَّ والفعليَّ للسِّياسة العامّة للمحافظة، وليس هذا فحسب بل لم يعطِ هذا التَّعديل دوراً واضحاً للمحافظ للمساهمة في رسم هذه السِّياسة في الوقت الّذي تحتاج هذه السياسة إلى تضافر الجهود في رسمها من خلال عدّة جهاتٍ، هي: المؤسَّسات الرّسميّة (المحافظ، مجلس المحافظة) والجهاتُ غيرُ الرَّسميّة (مؤسَّسات المجتمع المدنيّ، الأحزاب، الرّأي العامّ). هذا إذا افترضنا أنّ للمحافظة في ظلّ اللّامركزيّة الإداريّة الحقَّ في رسم السِّياسة العامّة. هذا أولاً، أمّا بالنّسبة إلى أولوية مجلس المحافظة في رسم السّياسة العامّة للمحافظة على الوزارات المعنيّة يعرّض السياسة العامة للخطر، فنحن نعلم أنّ الوزارات لديها من الخبرات والمستشارين ما يفوق قدرة المحافظات، فكيف تكون الأرجحيّة من ناحية القرار لمجلس المحافظة على الوزارات ذات الشأن».

(3) د. أحمد يحيى الزّهيري، مرجع سابق، ص169.

وبالتالي، إنَّ الصَّلاحيّات الّتي تتمتَّع بها المجالس الإقليميَّةُ «متى امتدَّت لممارسة الوظيفـة التَّشريعيّة، فإنَّنا نكـون أمـام لامركزيّـةٍ سياسـيّةٍ ولـيس لامركزيّـة إداريّـة، فقَـد اسـتقرَّ الفِقـه الدُّستوريُّ على أنّ ممارسة الوحدات الإقليميَّةِ في الدَّولةِ، لسلطة التَّشريع، يَعنـي الـتَّخلِّي عـن الأسلوبِ المركزيِّ في المجالِ السِّياسيِّ والأخذَ باللّامركزيّة السِّياسيّةِ»[1].

إذاً، بالدَّرجةِ الأُولى لا بُدَّ من تعديل الصَّلاحيّات، بحيث لا تتعارض مع بعضها بعضاً، أي ما بين السُّلطةِ المركزيَّةِ والهيئات المحلِّيّةِ. وفي حال التَّعارض، يجب إعطاء الأفضـليَّة للسُّـلطة المركزيّة على المحافظات.

ثانياً: تفعيـل رقابـة السُّـلطة التَّنفيذيّـة عـلى المحافظـات: إنّ ضَـمانَ حُسـنِ سَـيرِ وإدارةِ المَرافِق العامَّةِ لا يتِمُّ إلَّا بِرَقابة السُّلطةِ التَّنفيذيّـةِ، وبالتَّـالي لا يُمكِـنُ الاسـتغناءُ عـن الوَصـايةِ الإداريَّةِ وخُصوصاً في العراق بعد أن خرَجَ من نِظامٍ دِكتاتوريٍّ، فجاء نظامُ اللّامركزيّة كرَدٍّ فِعلٍ قوِيٍّ، ولكِنَّ الاستقلاليّةَ يجب أن تكون على درَجاتٍ، حتّى تتمكَّن من إعداد كوادِرَ قادِرةٍ على القيام بمسؤوليَّتِها في إدارة شُؤونِ البلاد، وتتمكَّنُ أيضـاً مـن بنـاء قاعـدةٍ شـعبيّةٍ تسـتطيع أن تُراقِبَ الأشخاصَ الَّذين تمَّ انتخابُهُم بشكلٍ موضوعيٍّ بعيداً عن الاعتباراتِ الأُخرى»[2].

(1) د. أحمد عبد الزّهرة كاظم الفتلاوي، مرجع سابق، ص385.

(2) د. فارس عبد الرَّحيم حاتم، مرجع سـابق، ص150. (وهنـا، يُعـزِّز رأيـه بأخـذ النَّمـوذج الفـرنسيّ مثالاً، إذ أنّه بعد الثّورة الفرنسيّة الكبرى عام 1789 تمَّ منح الهيئات المحلِّيّـة سـلطاتٍ واسـعةً جـدّاً تحت تأثير نظريّات الثَّورة والأجواء العاطفيّة الثّوريّة الّتي صاحبَتْ قِيامها، فكانت النَّتيجـة أن قـام أعضاء الهيئات المحلِّيّـة بالـذَّهاب بعيـداً في السُّـلطات الممنوحـةِ لهـم وأخـذوا يُصـدِرُون القـوانين، وبدأت الهيئاتُ المحلّيّة تميل إلى الانفصال عن السّلطة المركزيّة، فتنبَّهت السُّلطة لهذا الأمر وقيَّدت

فالمشرِّعُ العِراقيُّ اكتفى بالرَّقابة البرلمانيّة، وهي رَقابةٌ غيرُ فعّالةٍ، وذلك لتداخُل الاعتبارات السِّياسيّة فيها. «وعلى الرَّغم من أنَّ القانون لم يُبيِّن طبيعة هذه الرَّقابة، إلَّا أنّه أشارَ إلى حالةٍ منها، حَيثُ منحَ القانون مجلس النُّوّاب حَقَّ الاعتراضِ على القرارات الصَّادِرة عن مجلس المحافظة إذا كانَتْ مُخالِفةً للدّستور أو القوانين النّافذة، وفي حالة عدم إزالة المخالفة، فلمجلس النّواب إزالة المخالفة، وذلِكَ بإلغاء القرار بالأغلبيَّة البسيطةِ لعددِ أعضائِه»[1].

«وتهدف هذه الرَّقابةُ إلى ضَمانِ احترامِ المَجالِسِ للشَّرعيَّةِ ولحُدود اختصاصاتِها، ويتعيَّنُ أن لا تصِل تلك الرَّقابَةُ إلى حدِّ المساس باستقلال مجالس المحافظات أو إلغائه، لأنَّ هُناك ضَوابِطَ عِدَّةً أبرزُها أن لا تُفرَض الرَّقابةُ إلَّا بِنَصٍّ، **ثانياً**: لا يُمكِنُ فرضُ رَقابةٍ مُسبَقةٍ على أعمال مجالس المحافظات إلَّا إذا ورَد في القوانين النَّافِذةِ استثناءٌ مُعيَّنٌ، **ثالثاً**: لمجلس النُّوّاب سُلطةُ تصديق أو عدم تصديقِ قراراتِ وأعمال مجالس المحافظات مع جَوازِ تعديلِها، ولمجلس المحافظة العدول عن القرار حتَّى بعد التَّصديق عليه إذا رأى مجلس المحافظة أنّ المصلحةَ العامَّةَ تتطلَّبُ ذلِكَ. **وأخيراً**، يحِقُّ لمجالس المحافظات الطَّعنُ في قراراتِ مجلس النُّوّاب وفق القانون، في حالة تجاوُزِه حدودَ الرَّقابة الّتي

الهيئات المحلّيّة في دستور السَّنة الثّامنة، واستمرّت القيود الشّديدة على هذه الهيئات حتَّى أصبحَتْ سِمَةَ النّظام الفرنسيّ لمدّة 180 سنة تقريباً، حتّى تمَّ إلغاء الوصاية الإداريّة تقريباً في قانون عام 1982 بعد أن تمَّ الاطمئنان إلى عدم وجود خوفٍ على وحدة الدَّولة السّياسيّة، وعلى حُسن أداء المرافق العامّة المحلّيّة، وذلك نتيجةً للنّضج الّذي وصلت إليه الهيئاتُ المحلِّيّةُ في إدارة شؤونها).

(1) المادّة (4) من القانون رقم (15) لسنة 2010، التَّعديل الأوّل لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ رقم (21) لسنة 2008، منشورٌ في جريدة الوقائع العراقيّة بعددها المرقّم (4147) والصَّادر بتاريخ 2010/3/9، ص94.

يُمارِسُها على تلك المجالِس، ويُعدُّ هذا الحقُّ ضماناً مهمّاً لاستقلالِها»[1].

ولكِن يجب صدور تشريعٍ خاصٍّ يُحدِّد ماهيَّة وطبيعةَ وحدودَ تلك الرَّقابة الّتي تُحقِّقُ الموازنة بين الحرص على عدم خروج مجالس المحافَظاتِ عن حُدودِ صلاحيّاتِها الدّستوريّةِ والقانونيّةِ، وذلِكَ لتلافي تفتيتِ وحدة الدَّولةِ السِّياسيّةِ والإداريّةِ من جانبٍ، وعدَمِ تكبيلِها بقُيودٍ تُعرقِلُ عملها وتُقيِّدُ حركَتَها وتُعيقُ نشاطَها، لتحقيق التَّنمية في كلِّ مستوياتِها على الصَّعيدِ المحلِّيِّ من جانبٍ آخر[2].

ويرى الدّكتور غازي فيصل مهدي أنَّ إقحامَ السُّلطةِ التَّشريعيَّةِ في هذا الخِضَمِّ، ومنحَها حقَّ مُراقبةِ المجالسِ المحلِّيّةِ، هو خَرقٌ فاضحٌ لمبدأ اللّامركزيّة الإداريّةِ، بل تَشويهٌ لمعالِمه الرَّئيسةِ، وبالتَّالي: الإتيانُ بِصيغةٍ شَوهاءَ خَرقاءَ تَستحِقُّ الذَّمّ[3].

إنّ هذا الرَّأي إذا كان واقعيّاً بالنِّسبة للرَّقابةِ السَّياسيّة، فهُوَ ليس واقعيّاً بالنِّسبة للرَّقابَةِ الإداريّةِ، لا لعدمِ دُستوريَّةِ هذا النَّصّ كَونَهُ لم يُقرَّر بالدُّستور، ولكن لأنَّ كافَّةَ الدُّوَل الَّتي أخذَتْ بنظام اللّامركزيّة من سِماتها الوصايةُ الإداريّةُ للسُّلطة المركزيّة على المحافظة، إضافةً إلى ما ورَدَ في المادّة (122)، الفقرة الخامسة من الدّستورِ، القاضِيةِ **بعدَمِ خضوع مجلس المحافظة لسيطرةٍ أو إشرافِ أيّة وزارةٍ أو أيّةِ جهةٍ غير مُرتبِطةٍ بوَزارةٍ**[4].

---

(1) يمامة محمّد حسن كشكول، **النّظام القانونيّ لإنشاء الوحدات الاتّحاديّة**، رسالة ماجستير، كلّيّة القانون، الجامعة المستنصريّة، 2010، ص96-95.

(2) فريد كريم علي، **توزيع الاختصاصات بين السّلطات الاتّحاديّة والأقاليم والمحافظات (دراسةٌ في الدّستور العراقيّ الحاليّ)**، رسالة ماجستير، جامعة بيروت العربيّة، بيروت، 2011، ص94.

(3) د. غازي فيصل مهدي، مقالٌ بعنوان: **نظاما الفِدراليّة واللّامركزيّة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005**، مجلّة التّشريع والقضاء، السَّنة الأولى، العدد الأوّل، 2009، ص17.

(4) د. كاظم حسن الرّبيعيّ، مرجع سابق، ص15.

والملاحظ أنّه في التَّعديل الأخير لقانون المحافظات رقم (10) لسنة 2018[1]: قانون التَّعديل الثَّالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدَّل، حيث جاء في المادَّة (45) منه في الفقرة الثَّالثة: «تلتزم المُحافَظةُ بالسِّياسة العامّة الّتي يرسمها مجلس الوزراء والوزارات المتخصِّصة، وللمتضرِّر الطَّعنُ بالقرارِ الصَّادرِ أمام المحكمة المختَصَّةِ خِلال مدّة (15) يوماً من تاريخ التَّبليغ به، ويكون قرارُها باتّاً»[2].

والمُلاحَظُ أنَّ هذا النَّصّ الجديد فيه مخالفةٌ للنَّصِّ الدّستوريِّ الواردِ في المادَّةِ (122)، ولكن هناك رأيٌ آخرُ يشيرُ إلى أنَّ عدم الخضوع يشملُ مجلسَ المحافظة فقط، ومن مفهوم المخالفة فإنّ ديوان المحافظة يخضع إلى رقابة وإشراف السُّلطات الاتّحاديّة، كُلٌّ بقدرِ تعلُّقِ الأمرِ به.

ونرى أنّ هُناكَ تناقضاً بين المادَّتَيْن: المادَّة (122) من الدّستور، والمادّة (45) من قانون المحافظات. ترفُضُ الأولى أيَّ شكلٍ من الرَّقابة الوزاريَّةِ وأيَّ ارتباطٍ بها، في حين جاءَت المادَّة (45) لتُناقِضَ هذه المادّةَ مُعلِناً حقَّ كلِّ مُواطنٍ بالطَّعن أمام القضاء المختصِّ في مهلة 15 يوماً إذا أخلَّتِ المُحافَظاتُ بالموجَباتِ الملقاةِ على عاتقها وفقاً للسِّياسة العامّة الّتي يرسُمُها مجلس الوزراء والوزارات المختَصَّةُ. لذلك، نحن نرى بأنَّ الموضوع يَحتاجُ إلى وضعِ آليّاتٍ واضحةٍ للرَّقابةِ والمُساءلةِ في هذا الجانِبِ.

وبالتَّالي، فإنَّ هذا الدّستور قَد أوجَدَ نَوعاً هَجيناً من النُّظُم الاتّحاديّة الَّتي تجمَعُ بين النِّظامِ الفِدراليِّ ونظامِ اللّامركزيّة الإداريّةِ، «ولطالَما كانَ العراقُ حديث العهد بالنِّظام

(1) نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4487) في 2018/4/16.

(2) المادّة (45/ثالثاً)، من قانون المحافظات الجديد رقم (10) لسنة 2018.

الاتِّحاديِّ، فكان الأَوْلى أن يقتصِرَ تطبيقُه لهذا النِّظام بأبسطِ أشكاله حفاظاً على وحدة العراق من أن تتمزَّق بسبب صَلاحيّاتٍ منحَتْ لأسبابٍ تاريخيّةٍ وسياسيّةٍ دون نضوجٍ فكريٍّ وسياسيٍّ، أو بسبب كثرة المشاكل والمستجدَّاتِ على هذا الوضع الهجين الَّذي يتَّسِمُ بالتَّناقض تارةً وبالغموض من جوانب تحتاج إلى أجوبةٍ تارةً أخرى»[1].

وقَد بقِيَ هذا النِّظام هجيناً؛ لأنَّ «شكل الدَّولة لم يتحدَّد هل هو فِدراليٌّ أم نظامٌ آخَر، فهي لا تزالُ تتأرجح بين دولةٍ اتِّحاديّةٍ تقومُ على أقاليم ودَولةٍ بسيطةٍ تقوم على مُحافَظات، لذلك بقي النِّظامُ هَجيناً فهو بين الفِدراليّةِ واللّامركزيّة الإداريَّةِ أيُّ نظامٍ مزدوجٍ، لأنَّها أثارَت الجدلَ في الاختصاصاتِ الدُّستوريّةِ والشُّكوك حول توزيع الاختصاصات وتناقُضاته»[2].

«ومن خِلال الاطِّلاع على الظُّروف الَّتي يعيشُها العراق من الحروب والتَّقلُّباتِ العَسكريَّةِ، نجِد أنّ مفهوم اللّامركزيّة يكونُ ضعيفاً، وذلك من أجل تأكيد وحدة الدَّولةِ السِّياسيَّةِ والإداريّة، وقد تتخلَّى الدَّولة عن اتِّباع أسلوب المركزيَّةِ الإداريَّةِ تدريجيّاً إذا اطمأنَّت على وحدتها في جانبها السِّياسيِّ والإداريِّ»[3]. وبالتَّالي، فإنَّ إضعافَ الرَّقابةِ يُؤدِّي إلى نتيجةٍ حتميّةٍ، وهي شَرذمةُ البلاد، وهذا التَّخوُّف يعيشه الشَّعبُ العِراقيُّ لأنَّه يعيشُ حالةً هو غَيرُ مُؤهَّلٍ لها لا نَفْسِيّاً ولا اقتصاديّاً ولا أمنيّاً، فهو

---

(1) د. سرمد رياض عبد الهادي، مرجع سابق، ص149.

(2) د. ياسر علي وإسراء علاء الدِّين النّوري «**الفِدراليّة في العراق بعد عام 2003: الواقع والمستقبل بعد الانسحابِ الأميركيِّ**»، مجلة رسالة الحقوق، السَّنة الرّابعة، العدد الخاصُّ ببحوث المؤتمر القانونيِّ الوطنيِّ الأوّل، جامعة النهرين، بغداد، كلِّيّة العلوم السِّياسيّة، 2014، ص226.

(3) د. صلاح رفيق محمّد وَأحمد علي محمّد مالي، مرجع سابق، ص380.

يعاني من تخَبُّطٍ في الصَّلاحيّاتِ من جهةٍ، ومن جِهةٍ أخرى: ضعف الرَّقابة على المحافَظات، وهذا كلُّه يُؤدِّي إلى إضعاف السُّلطة المركزيّة في البلاد.

ويَرى جانِبٌ آخرُ من الفِقه أنّ منعَ المُشرِّع الدُّستوريِّ والعاديِّ خضوعَ المجالسِ المحلِّيّةِ لرقابة وإشراف السُّلطةِ الإداريّةِ المركزيَّةِ مرَدُّهُ وجودُ تخوُّفٍ من عودة الاستبداد إنْ تمَّت تقويةُ دَورِ السُّلطةِ الإداريّةِ المركزيّةِ، ومع ذلك فهو لا يُخِلُّ في الواقع بقيام نظام الإدارة المحلِّيّة، ذلك أنّ الرُّكنَ الثَّالثَ الّذي يجب أن يتوافر لقيام نظام الإدارة المحلِّيَّةِ هُو خُضوع الهيئاتِ المحلِّيّةِ للرّقابة المجرَّدةِ سواءَ كانَتْ سياسيّةً أَم قضائيّةً أَم إداريّةً[1].

وبالتَّالي، فإنَّه من الأفضل أن تكون هذه الرَّقابة متدرِّجَةً من حيثُ الشِّدّةُ على وفق عمق التَّجربة أو تراكم الخبرة لدى المجالس المحلِّيّة ولدى السّكّان المحلِّيِّين في الوقت نفسه، حيث تبلغ الرَّقابَةُ أوجَ شِدَّتِها عندما تكون تجربة النِّظامِ اللّامركزيِّ وليدةً أو

(1) د. سامي حسن نجم الحمداني، مرجع سابق، ص393-433. (بالنِّسبة إلى الرَّقابة البرلمانيّة في الدُّول المقارنة كبريطانيا وفرنسا، تُمارَسُ بطريقةٍ غير مباشَرةٍ من خلال تشريع القوانين، فالمشرِّع هو الّذي يُنشئ الوحَدات الإداريّة، وهو الّذي ينصُّ على طريقة تشكيل المجالس المحلِّيّة الممثِّلة لها، ويُحدِّدُ اختصاصاتها، وله من أجل ذلك توسيع هذه الاختصاصات أو تضييقها حسب ما يراه مناسباً، كذلك يُمارِسُ البرلمان رقابتَه من خلال المصادقة على الموازنة العامّةِ للدَّولة، حيث تكون الموازنةُ المحلِّيّةُ جزءاً منها، فيستطيع زيادة موارد الإدارة المحلِّيّة، وله أيضاً إنقاصها بحسب تقسيمه لواقع سَير عمل الإدارة المحلِّيّة. أمَّا في العراق، فإنَّ المشرِّع لم يكتفِ بالرّقابة التّقليديّة الّتي يمارسها مجلس النّوّاب من خلال تشريع القوانين المنظِّمة لعمل الإدارة المحلِّيّة. أمَّا في العراق، فإنَّ المُشرِّع لم يكتفِ بالرَّقابة التقليديّة الّتي يمارسُها مجلس النّوّاب من خلال تشريع القوانين المنظِّمة عمل الإدارة المحلِّيّة، وإنما نصَّ في قانون المحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ على خضوع مجلس المحافظة والمجالس المحلّيّة الأخرى كمجالس القضاء والنّاحية لرقابة مجلس النّوّاب).

حديثةَ العهد، وهكذا تتقلَّص تدريجيّاً بمرور الوقت وقِدَم التَّجربة [1]؛ لأنَّ تحديد نوع ودرجة الرَّقابة الّتي تُمارَسُ على الإدارة المحلِّيّة في أيَّةِ دولةٍ، مرهونٌ بطبيعةِ الظُّروفِ السِّياسيّةِ والاقتصاديّةِ والاجتماعيّةِ المحيطةِ بها.

وعليه، **يجِبُ تعديلُ نصِّ المادَّةِ (122) من الدُّستور العراقيّ في فقرتِهِ الخامِسَةِ**[2] وإعادة صياغته بالصُّورة الآتية: «تؤدِّي مجالس المحافظات وظائفَها بالحدودِ الَّتي ينصُّ عليها القانون وتخضعُ في ممارسةِ أعمالِها لرقابةِ السُّلطة الاتّحاديّة ويُنظَّم ذلك بقانون»[3].

لِذا، «فإنّ صِياغةَ الدّستور تتطلَّبُ توافُرَ أشخاصٍ ذوي خِبرةٍ واختصاصٍ في مجال القانون والسِّياسة، لأنَّ العراقَ حديثُ العهدِ بتجربةِ الفِدراليَّة، ولكي يُؤتي هذا الأمرُ

(1) فريد كريم علي، مرجع سابق، ص94.

(2) د. فوزي حسين سلمان والمشاور القانونيّ فريد كريم علي، مرجع سابق، ص341. (ويرى الدّكتور سلمان والمشاور القانونيُّ فريد كريم عليّ في مجلس النّوّاب العراقيّ في مقالهما بأنّ عدم تفريق المشرِّع بين الأقاليم ذات الصَّبغة السّياسيّة والمحافظات غير المنتظِمة بإقليمٍ، وهي وحداتٌ إداريّةٌ من ناحية الصِّياغة القانونيّة والنّظام القانونيّ الخاصّ بهما، بل إنّهُ خلطٌ بين المركزيَّتين وأعطى للمحافظات اختصاصاتٍ لامركزيّةً سياسيّةً ومثاله التَّشريع، ومَردُّ ذلِكَ يكمنُ في هَيمنَة الأفكار الفئويَّةِ على حساب الحِرفة القانونيّة المستقلّة في كتابة الدّستور. لذا، يرَيا أنَّ هناك ضرورةً لتعديل المادّة (122) في فقرتها الخامسة لتنسجمَ مع مبادئ النّظام الإداريِّ اللّامركزيِّ المقارَن وتحديد المركز القانونيّ للمحافظات غير المنتظمة في إقليمٍ بمَوْجِب نصوصٍ دستوريّةٍ واضحةٍ ودقيقةٍ، أي أن يتمَّ تنظيم المركز القانونيّ للمحافظات بوصفها وحدةً إداريّةً تُدارُ وفقاً لمبدأ اللّامركزيّة الإداريّة فقط وعدم الخلط بين وصفها وحدةً إداريّةً وبين كَونِها وحدةً سياسيّةً دستوريّةً تتساوى في المركز القانونيّ للأقاليم في كثيرٍ من الأحيان».

(3) د. إسماعيل صعصاع غيدان، مرجع سابق، ص41.

نتيجةً لا بُدَّ أن يُؤَسَّسَ لهُ نظامٌ قانونيٌّ مُتكامِلٌ قائمٌ على الدِّيمقراطيَّةِ وقادرٌ على مجابهة المشاكل الّتي يُمكِن أن تَعترِضَ وجودَ هذا النِّظام»[1].

وبالتَّالي، يمكن القول إنَّه «بالنظر إلى حَداثة التَّجربة الدِّيمقراطيّة في العراق وتبَنِّي أسلوب اللّامركزيّة الإداريّةِ ولسِعَة صلاحيّاتِها، فإنَّها أحدثَتْ تَضارُباً في المصالح بين الكُتَلِ السِّياسيّةِ والحِزبيَّةِ الَّتي تُديرُ الهَيئاتِ المحلِّيّة، بينَما نَرى أنَّ إقليم كُردستان وفي ظلِّ تَجربَتِه الممتدّة من عام 1992 قد نجحت هذه التَّجربة، وهِيَ في تطوُّرٍ مُستمِرٍّ، وهذا دليلٌ على أنّ التَّحوُّل الدِّيمقراطيّ عمليّةُ تدرُّجٍ هرميٍّ، وأنَّ النِّظامَ الاتِّحاديَّ الفِدراليَّ يَستوجِبُ توافُرَ وتَحقيقَ شُروطٍ، أهمُّها: المُواطَنة والوَحدة الوطنيّةُ وقبول وموافقة السّكّان لفكرة الفِدراليَّةِ. لِذا، فإنَّ البدءَ بتبنِّي اللّامركزيّة الإداريَّة أولى الخطوات نحو تحقيقِ فُرَص الدِّيمقراطيَّةِ والفِدراليَّةِ»[2].

وهَذا التَّدرُّجُ الهرميُّ لتحقيق الفِدراليّة يتطلَّبُ وجودَ جملةٍ من المُستلزَماتِ، منها: «بناء ثقافةٍ سياسيّةٍ مُساهَمةٍ تقوم على تقبُّل الآخَر والحِوار معه، واحترام التَّعدُّدِ الاجتماعيّ والنَّظر إلى التَّنوّع المذهبيِّ الدِّينيِّ والقوميِّ على أنّه ظاهرةٌ صحِّيّةٌ، وتعزيزُ الانتماء إلى هويّةٍ موحَّدةٍ، وليست هُوِيَّةَ التكويناتِ الاجتماعيّةِ الفرعيّةِ عرقيةً كانت أَمْ مذهبيّةً أم عَشائريّةً»[3].

وبالتَّالي، إنَّ تطبيق الفِدراليّة على دفعاتٍ من شَأنِه «أن تُحقِّق أهدافاً مُشتركةً تخدمُ

(1) د. سرمد رياض عبد الهادي، مرجع سابق، ص154.

(2) د. حازم أحمد صباح أحميد ود. سهيل علي عبد المجمعيّ، **الآفاق المستقبليّة لتجربة اللّامركزيّة الإداريّة في العراق**، مجلّة تكريت للعلوم السّياسيّة، العدد 11، 2017 ص53.

(3) د. بلند إبراهيم حسين شالي، مرجع سابق، ص25.

كلَّ مكوِّنات الشَّعب، ويُحقِّقَ التَّوافُقَ والانسِجامَ بين مكوِّنات البلد الواحد من خِلالِ تحقيـقِ المُساواة والعدالة بَين كُلِّ مكوِّناتِه وزرع بذور الثِّقةِ بين الفُرَقاءِ السِّياسيِّين، كما جـاء في المـادَّة (14) من الدّستور، والّتي تنصُّ على أنَّ (العراقيِّين متساوُون أمام القانون دون تمييز)»[1].

لذلك، يتعيَّنُ تحقيقُ تنظيمٍ دستوريٍّ وقانونيٍّ أكثر دقّةً لأسلوب الإدارة اللّامركزيّة، وبالتَّالي: لا بُدَّ من تعديل القانون بما ينسجِم مع الدُّستور، وبما يُحقِّق اعتماد تطبيق أركـان اللّامركزيّـة الإداريّـةِ السَّـليمة، وبِمـا يُزيـلُ التَّـداخُل مـع أركـان اللّامركزيّـة السِّياسـيّةِ. «وبمـا أنّ تطبيـقَ اللّامركزيّة الإقليميّةِ يتعلَّقُ بالوظيفةِ الإداريّةِ في الدَّولة، فإنَّ طبيعـة القـرارات الّتـي تُصـدِرُها مجالِسُ المحافَظات هي قَراراتٌ إداريّةٌ، وعليه يقتضي أن يكونَ القضـاءُ الإداريُّ هـو المخـتصُّ ببَحثِ مشروعيَّتِها، وليس المحكمة الاتِّحاديّة العليا»[2].

ثالثاً: تنظيم الاستقلال المـاليِّ والإداريِّ بهـدف تطبيـق اللّامركزيّـة الماليَّـةِ بصـورةٍ سـليمةٍ ومفيدةٍ للدَّولة، وتحقيق توزيعٍ عادلٍ ومنصفٍ للـثَّروة الماليَّـةِ، ومنـع حصـول اخـتلالِ تـوازُنٍ عموديٍّ وأُفُقيٍّ فيها، يتعيَّنُ إجـراء إصـلاحٍ للسِّياسـة الماليّـةِ بصـورةٍ عامّـةٍ، وإصـلاحِ سياسـاتِ الإنفاق والضَّريبةِ والرُّسوم والاقتراضِ والاستثمار بصورةٍ خاصّةٍ[3].

رابعاً: توجيه العمل الرَّقابيِّ بالاتّجـاه الصَّـحيح مـن خـلال **تشـكيل لجنـةِ مُتابعـةٍ خاصّـةٍ بالمجلس تقوم بالتَّنسيق مع الجِهاتِ الرَّقابيّةِ الاتّحاديّةِ في المحافظـة كـديوان الرَّقابـةِ الماليَّـةِ**

---

(1) د. حميد حنون خالد، **مبادئُ القانونِ الدُّستوريِّ وتطوُّر النِّظام السِّـياسيّ في العـراق**، الطَّبعـة الأولى، مكتبة السَّنهوريّ، بغداد، 2011، ص325.

(2) د. فلاح حسن عطيّة الياسي، مرجع سابق، ص356.

(3) د. فلاح حسن عطيّة الياسي، المرجع السَّابق نفسه، ص356.

وهيئة النَّزاهة العَامّةِ، وبصورةٍ دائمةٍ عن طَريق عَقدِ الاجتماعاتِ الدَّوريّةِ فيما بينها لغرض الدِّراسة والتَّحقيق في كافّةِ المواضيع والقضايا الَّتي تتعلَّقُ بالأخطاء والانحرافات الإداريّةِ والماليّةِ، الأمر الَّذي يدعمُ شفافيّةَ الرَّقابة المحلِّيّةَ وموضوعيَّتها، لذلك نقترحُ على المُشرِّع في قانون المحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ إضافةَ النَّصِّ التّالي: (يقوم المجلس بالتَّعاون والتَّنسيق مع الدَّوائر ذات الاختصاصِ الرَّقابيِّ الاتِّحاديِّ في المحافظة بدراسةِ ومتابعةِ التَّقارير الّتي تصدُر عنها ونتائج الأعمال الّتي تقومُ بها بما يُساهِمُ في تطويرِ كفاءةِ أداءِ الجهاتِ الخاضِعةِ لرَقابتِها، ويحفظ أموال الدَّولة من الإهمال والتَّقصير)»[1].

خامساً: ويتعلَّقُ **الاقتراحُ الخامسُ والأخيرُ بتعديلِ نصِّ المادّةِ (110) من الدُّستور** بإضافة إدارة النَّفط والغاز وسائر الثَّرواتِ الطَّبيعيَّةِ الباطنيّةِ إلى اختصاصات السُّلطاتِ الاتِّحاديّةِ باعتبارها ضمن الصَّلاحيّاتِ الحَصريَّةِ بالتَّعاوُن مع حكوماتِ الأقاليم والمحافَظات غير المنتظِمة في إقليمٍ، وتحت إشرافِ الهيئة العامَّة لمراقبة توزيع الإيرادات الاتِّحاديَّة»[2].

وبَعد سَوْقِ مجموعةٍ من الاقتراحات، يتبادَرُ إلى أذهانِنا سؤالٌ يتمَركَزُ حولَ اتِّجاهٍ واحدٍ: بأيَّةِ سُلطةٍ عُليا ترتبِطُ مجالِسُ المحافظات؟ أهِيَ خطوةٌ نحو **الاستقلال** أم **التَّهيُّؤ لإقليم** أم **الفوضى والتَّخبُّط الإداريّ،** ومن ورائِه الفساد الماليّ والإداريّ؟

ممَّا لا شكَّ فيه، أنَّ الدّستور تمَّت صياغتُه في ظروفٍ صعبةٍ كانَتْ تعاني فيها البلاد من بذور الاستبداد، أي لم تكُن البلادُ مهيَّأةً بعدُ لتحديدِ أيِّ تنظيمٍ إداريٍّ هو الأمثل،

(1) د. محمّد هدام العامريّ، مرجع سابق، ص198.

(2) د. عثمان سلمان غيلان العبوديّ، مرجع سابق، ص556.

فصياغةُ الدُّستور تتطلَّبُ ظروفاً أكثر استقراراً، ليكونَ أكثرَ دِقَّةً ومتانةً ووضوحاً. لـذلك، رافـق موادَّهُ الغموض في الصِّياغة والالتباس، ما أثارَ إشكاليّاتٍ عديدةً لا بُدَّ من تعديلِها في القريـب العاجل.

وفي النِّهاية، فإنَّنا نُوصي بتعديل مـوادّ الدّسـتور الخاصَّـة باللّامركزيّـة الإداريّـةِ، وبالتَّالي تعديل قـانون المحافظـات غـير المنتظمـة في إقلـيمٍ، بحَيـثُ تكـون هنـاك موازنـةٌ بـين مَـنح المحافظات الحقَّ في إدارة شؤونها وفـق مبـدأ اللّامركزيّـة الإداريّـة وبـين مراقبـة حُسـن أداء المَرافِق العامّة المحلِّيّة بما يُحقِّقُ المصلحة العامّة لبلدنا العزيز العراق ومصلحة المحافظات.

الفرع الثّاني

الحلولُ الميدانيّةُ لمعالجة واقع البلديّاتِ الإنمائيِّ في لبنان

إذاً، كـما ذكَرْنـا، فالبلـديَّاتُ هـي نمـوذجُ اللّامركزيّـة الإداريَّـةِ في لبنـان، وهـي في شـكلِها التَّقليديِّ، وفي حجمِها الصَّغير، ومُقوِّماتِها الذَّاتيّةِ المتواضِعة، أضعفُ مـن أن تلبِّـيَ حاجـاتِ ومتطلَّبـاتِ السُّـكّانِ المتنوِّعـةِ والمتعـدِّدة، وأن تكـونَ ركيـزةً للتَّخطـيطِ الاقتصـاديِّ أو للقيـام بموجباتٍ عمليّةِ التَّنمية الاجتماعيّة والاقتصاديّة.

كذلك، فإنَّ الصَّلاحيّات الواسِعةَ الَّتي منحَها القانونُ للبلديَّات تكاد تبدو مفصّلةً على غَيرِ قياسِ حجمِ بعضِ البلديَّاتِ، ولكنَّها تبقى من دون شـكٍّ أسـاسَ اللّامركزيّـة الإداريّةِ بمفهومها الشَّامل، ويقتضي من هذه الزَّاوية المحافظة عليهـا»[1]. ومـن هـذا

(1) الوزير زياد بارود، **البلديّات ومؤسسات المجتمع المدنيّ: إمكاناتُ التَّعاوُن والتّكامـل**، مقـالٌ منشـورٌ في كتاب (العمـل البلـديّ في لبنـان: دراسـةٌ ميدانيّـةٌ وتقيـيمٌ للتّجربـة)، الطّبعـة الأولى، المركـزُ اللّبنـانيّ للدِّراسات، بيروت، 2002، ص124.

المُنطلَق، «أوصَتْ وثيقةُ الوفاق الوطنيِّ باعتمادِ اللّامركزيّةِ الإداريّةِ الموسَّعةِ على مستوى القضاء، دُونَ أن يؤدِّيَ ذلِك إلى إهدار وحدة الدَّولة على الصَّعيدَيْن الإداريِّ والسِّياسيّ، ودُونَ أن يُضعِفَ ذلِكَ من سُلطةِ الدَّولة المركزيّة، وأنّ مقتضِيات تحقيق هذه الأهداف، وبِصُورةٍ خاصّةٍ على صعيد اللّامركزيّة، هي ضرورةُ تهيئةِ الأُطُرِ القانونيّةِ المناسبة والتَّشريعاتِ اللّازمة لتأمين إصلاح النِّظام الإداريِّ وفقَ ما نصَّتْ علَيْهِ وثيقة الوفاق الوطنيِّ، وهذا يتطلَّبُ تعديل النُّصوص القانونيّة والتَّنظيميّة المتعلِّقة بالتَّقسيم والتَّنظيم الإداريَّيْن»[1].

إنَّ تطويرَ التَّنظيم الإداريِّ المركزيِّ اللّاحصريِّ إلى تنظيمٍ لامركزيٍّ هو أمرٌ مُحتمَلُ الوقوع، في لبنان في مستقبلٍ قريبٍ، إلَّا أنَّ هذا التَّطويرَ سوف يَصطدِمُ -في رأينا- بحجم الوحَداتِ الإقليميّةِ اللّامركزيّة الجديدةِ، فالوحدةُ الإقليميّةُ في هذا العصر الَّذي يتميَّزُ بالتَّقدُّمِ الصِّناعيِّ والتِّكنولوجيّ، يجِبُ أن يكونَ لها بُعدٌ مادِّيٌّ ملائمٌ. ولا شَكَّ في أنَّ الوحدةَ الإقليميَّةَ لا تستطيع مجابهةَ تحدِّياتِ العصرِ إذا كانت دون الحدِّ الأدنى الضَّروريِّ الجغرافيِّ والبشريِّ والاقتصاديِّ.

لذلك، «هُناكَ حاجةٌ مُلِحَّةٌ إلى التَّقدُّم في مسيرة اللّامركزيّة على نَحوٍ يمكِّنُ البلديَّات من العملِ في إطارِ بُنيةٍ لامركزيّةٍ حديثةٍ ومنطقيّةٍ، والنُّقطةُ الأكثرُ أهمِّيّةً في هذه المسألة هي التَّقدُّم في تنفيذِ ما نصَّ عليهِ اتِّفاقُ الطَّائف في خصوصِ إنشاءِ مجالِسِ الأقضِيَة، فالفكرةُ هي تحويلُ القضاء من مجرَّدِ فرعٍ إداريٍّ للحكم المركزيِّ إلى وحدةٍ إداريّةٍ لامركزيّةٍ مستقلّةٍ تتمتَّعُ بشخصِيَّةٍ قانونيّةٍ وبمجلسٍ مُنتخَبٍ، ويكون للقضاء مجلسٌ كلُّ أعضائِه منتخَبُونَ وبِيَدِه القرار، كما تكونُ له مصادِرُ دَخلِه المحدَّدة، وتكونُ

(1) د. عصام مبارك، مرجع سابق، ص83.

صلاحيّاتُهُ مُشابِهةً لكلِّ الكيانات اللّامركزيّة المناطقيّةِ المُماثلةِ في العالم»[1].

«كذلك، فإنَّ التَّطوُّرَ المُعاصِرَ نحو التَّخطيط يُوجِبُ أن تكونَ استثماراتُ الدَّولة متناسِقةً، وهو أمرٌ لا يُمكِنُ أن يتمَّ ضمن نظامٍ يقومُ على قراراتٍ محلِّيّةٍ مبعثَرةٍ. والواقع أنّ مستقبل اللّامركزيّة في لبنان، يَرتبطُ إلى حدٍّ بعيدٍ بمدى قدرة دُعاة إقامة هذا التَّنظيم الإداريِّ على تطوير مفهوم هذا المبدأ تطويراً جذريّاً، فسُلطة التَّقرير المحلِّيّةُ، بالمفهوم السَّلبيّ، هي سلطةٌ غيرُ قابلةٍ للحياة في ظلِّ حاجاتِ الإنماء الشَّامل المتوازن»[2].

ومن خلال هذا البحث، لاحَظْنا أنَّ اللّامركزيّة لها حصَّتُها من المشاكل أو المخاطِر، وبالتَّالي: ينبغي بذلُ جُهودٍ حثيثةٍ لتَفادِيها، وهذه المشاكل تتنوَّعُ، «فهُناكَ خطرُ تدهوُرِ عمليّة تقديم الخدَمات على المستوى المحلِّيّ؛ لأنَّ منحَ الحكومات المحلِّيّة الاستقلاليّة السّياسيّة لا يضمَن تحسين الخدَمات العامَّة. وهُناك مُشكِلةٌ أُخرى، تتعلَّقُ بالقُدراتِ التِّقنيّةِ لموظَّفي الحكومةِ المحلِّيّةِ الّتي تُؤهِّلُهم لتحمُّل الكثير من المسؤوليّات، وتكمنُ

(1) د. رندة أنطوان ود. بول سالم ود. حسن كريم، نحو تطوير القطاع البلديِّ في لبنان، مرجع سابق، ص517. (هناك خياراتٌ عدَّةٌ في انتخابات مجلس القضاء: قد يُنتخَب مباشَرةً من قِبَل الشّعب، أو قد يُنتخَب جميع أعضائه أو بعضهم من قبل رؤساء بلديّات المنطقة لتأمين التَّنسيق والاندماج بين مجالس الأقضية والبلديّات. وبالنِّسبة إلى رئيس مجلس القضاء، هناك ثلاثة احتمالاتٍ: قد يكون مُنتخَباً مباشرةً من الشّعب، أو من المجلس، أو قد يُعيَّن مباشرةً من قِبَلِ الحكومة. الخيارُ الأوَّل هو الأكثر ديمقراطيةً، وهو الّذي يوفِّر أعلى مستوىً من المساءلة، غير أنّ الخيارَيْن الثّاني والثّالث هما أيضاً ممكنان، ويمكن أن يقضي الخيار الثّالث بوجود رئيس مجلسٍ مُنتخَب (بحسَب الخيارَيْن الثّاني والثّالث) لكن مع تعيين قائم مقام لا يرأس المجلس، بل يُراقِب قراراته ويقوم بالتنسيق مع الحكومة المركزيّة ويضمن ألاّ يُخالِف مجلس القضاء حدود القانون والمصلحة الوطنيّة).

(2) د. مهاب نجا، مرجع سابق، ص42.

مُشكِلةٌ أُخرى في أنَّ اللّامركزيّة يمكن أن تزيدَ التَّبايُناتِ المناطقيَّةَ لجهة تأمين الخدَمات العامَّة. هذه هي التَّحدِّيات الّتي تشوبُ عمليّةَ اللّامركزيّة، والّتي ينبغي تخَطِّيها من أجل الاستمتاع بفَوائدَ ديمقراطيّةٍ أكثر تمثيلاً، وتقديم أفضل الخدَمات والمنافع العامّة على المستوى المحلِّيّ»[1].

يُعاني لبنانُ من أزماتٍ خانقةٍ في العملِ البلديِّ في لبنان. نَعرِضُ هُنا بإيجازٍ **لبعضِ الأفكار الآيلة لتحسين العملِ البلديِّ لتفادي هذه الأزمات،** ولكِن بدايةً يجِبُ التّركيز على المشكلة الأساسيَّة، ألا وهي موافقةُ الطَّبقة السِّياسيّة والاقتناع بها كحلٍّ لمشكلة البيروقراطيّة الّتي تُعاني منها الإدارات العامّة في لبنان. وهنا، لا بُدَّ من العودة إلى الفترة الشّهابيَّةِ، فحينذاك حصَلَت عِدَّة إصلاحاتٍ لأنَّ هُناكَ توافقاً سياسيّاً، «إنَّ سببَ نجاحِ الإصلاح الشَّهابيِّ بالدَّرجة الأولى هو الإرادة السِّياسيّة، فهي تُبرهِنُ أنَّه إذا توافَرَ الأشخاصُ الَّذين يتمتَّعون بهذه الإرادة ولدَيْهم هَذا التَّصميم، فالإصلاحُ يُمكِنُ أن يتحقَّقُ من دون أيِّ تغييرٍ في النِّظام السّياسيّ، بل على العكس، توخَّى الرَّئيس شهاب من الإصلاح الإداريّ أن يُطوِّر في النِّظام السِّياسيّ، وهذا هُوَ أحد الأهداف، وإن لم يُذكَر ذلك بوضوحٍ»[2].

أمَّا المشكلة الثّانية، فمُتعلِّقةٌ بالمال، وبما أنّ «المال هو عصب الإدارات المحلِّيّة والشُّريان الرَّئيس الّذي تتغذَّى منه البلديّات، وهو يُساعد على تحقيق مشاريعِها ومُساهمتِها في عمليّةِ إنماء المناطق البلديّة، وهُوَ يُعَدُّ العنصرَ الحيويَّ والرئيسَ في تأمين

(1) **اللّامركزيّة: مضامينُ وتجاربُ عالميّة**، سلسلة الدِّراسات والمعلومات، مرجع سابق، ص39.

(2) عدنان إسكندر، **تجارب الإصلاح الإداريّ في التِّسعينيّات: مراجعةٌ نقديّة**، مقالٌ منشورٌ في كتاب (الدَّولة والتَّنمية والإصلاح الإداريّ)، مرجع سابق، ص107.

حدٍّ أدنى من الاستقلال الّذي تحتاج إليه البلديَّـةُ في عملها. ومعظـمُ البلـديّات في لبنـان هـي **بلديّاتٌ صغيرةٌ وعائداتها الماليّةُ قليلـةٌ**، وهـذا مـا يجعلهـا قـاصِرةً عـن قيامِهـا بأيّـة مشـاريعَ خدَماتيّةٍ. وأكثرُ المجالِس البلديّة تختار موظَّفيها وفقاً لإمكاناتِها الماليَّة ولـيس عـلى أسـاس مـا تحتاجُ إليه من دوائر وموظَّفِين، فيأتي الجهاز الإداريُّ للبلديّةِ ضعيفاً، إن من حيـثُ العـدد أو من حيثُ المستوى العلميّ، وغيرُ قادرٍ على القِيام بالمهامِّ الموكولةِ إلى البلديّة»[1].

أمَّا بالنِّسبة إلى المشاريع، فيَجِـبُ أن تتقـدَّم النَّفقـات الإنشـائيّة عـلى النَّفقـات الإداريّـة، وهذه هي مسؤوليّةُ المجلس البلديّ ومسؤوليَّةُ سُلطة الوصاية الَّتي تصدِّق على الموازنة وعلى عددٍ كبيرٍ من عمليّات تنفيـذها. كـذلك، يقـترحُ الاختصاصـيُّون التَّوجُّـه إلى المشـاريع البلديّـة الكبرى والتَّخلِّي عن المشاريع البلديّة الصُّغرى، ويرى الـبعضُ أنَّ الحـلَّ هـو في تَضـافُرِ جهـودِ البلديّاتِ عَبر إنشاء اتِّحاداتٍ تجمَعُ عدَّةَ بلديّات، أو عبر اتّفاقاتٍ تعاقديّةٍ بينَ عدّة بلداتٍ، ما يُخفِّض الإنفاق الإداريَّ ويُوَفِّر إمكاناتٍ ماليّةً ضخمةً.

كذلك، حتَّى يكونَ التَّمثيل حقيقيّاً في الانتخابات البلديَّة، «ينبغـي إشراكُ المقيمـين، أي أنّ المعيار يجِب أن يكونَ السَّكَن وليسَ سِجلَّ النّفوس، إذ من غير المنطقيِّ أن تكونَ غالبيّةُ النّاخِبين في بلديَّاتٍ لبنانيَّةٍ عديدةٍ في الجنوب أو البقاع مـن سـكّان بـيروت منـذ أكثر من عشرين سنة»[2]. ومن أجل دفع عمليّة بناء قدراتِ البلديّات قُـدُماً، «تسـتطيع

(1) د. خالد قبّاني، **اللّامركزيّـة الإداريّـة الموسّـعة- مجلـس القضـاء، كلمـةٌ أُلقِيَـت في مـؤتمر اللّامركزيّـة الإداريّة: إشكاليّاتٌ ومفاهيم**، مؤتمَرٌ عُقِدَ في فندق السّـفير بتـاريخ 30 حزيـران 2010، إصـدار منتـدى الفكر التّقدميّ، الطّبعة الأولى، بيروت، 2011، ص66.

(2) د. جورج سعد، مرجع سابق، ص77.

الحكومة المركزيَّة أن تُنشِئَ شبكاتٍ تعلّم بين البلديّات، ويجب أن يَحظى القادة المحلِّيُّون والأشخاص المهتمّون باعتماد اللّامركزيّة على فرصةٍ للاجتماع وتَبادُلِ الأفكارِ والمخاوف، ويُمكِنُ أن يُساعِدَ هذا الحِوار بشكلٍ كبيرٍ في بناء القدرات من خلال التَّصدِّي لمسائِلَ مُشتركةٍ، وتسمَحُ المُقارَبةُ التَّعاونيّةُ للحكوماتِ المحلِّيّةِ ببناء القُدُرات وفق حاجاتِها الفريدة، وهي تتماشى مع أسلوب التَّنازُل عن السُّلطة، كما أنَّ بإمكانها إنتاج القدرة المصمَّمة خصِّيصاً لتتماشى مع العديد من مسؤوليّات الحكومة المحلِّيّة أو حتّى مسؤوليّةٍ واحدةٍ»[1].

كذلك إعادة النَّظر «بالمرسوم رقم 2891/5955، ووضع نظامٍ ماليٍّ خاصٍّ بالبلديّات واتّحاداتها. بالإضافة إلى الرَّقابة المسبَقة بوضع آليّةٍ للرَّقابة اللَّاحقةِ وتَعزيزِها، وتوسيع رقابة المراقب الماليِّ العامِّ ورقابة ديوان المحاسَبة المؤخَّرة لتشملَ كلَّ البلديّات واتّحاداتها»[2]، فهناك «هُوّةٌ عميقةٌ بينَ ما يُجيزُه القانونُ للبلديّاتِ وبَينَ ما هيَ قادِرةٌ على فِعلِه في الواقع، وذلك بِحَسَبِ تَوافُرِ الموارد، معظمُ المشاريع الإنمائيّة لا تُنفِّذها البلديّات بل وزارة الدّاخليّة أو مجلس الإنماء والإعمار بأموالٍ من الصُّندوق المستقلّ للبلديّات أو من قروضٍ أو هِباتٍ أمَّنتها الحكومة المركزيّة. أمَّا في شأن الإنفاق فتتعدَّدُ مستويّات الرَّقابةِ، فعلى سبيل المثال: للمراقب الماليِّ والمُحافِظ مراقبةُ الإنفاق الماليّ في أيّةِ بلديّةٍ كانت، الأوَّلُ يُراقِبُ جميع النَّفقاتِ، والثّاني يُراقِبُ إنفاقَ أيِّ مبلغٍ

(1) **اللّامركزيّة: مضامينُ وتجاربُ عالميّة**، سلسلة الدِّراسات والمعلومات، مرجع سابق، ص38.

(2) علي حسين الشّامي، **التّقسيمات الإداريّة والانتخابيّة النموذجُ الأفضل للبنان**، الطّبعة الأولى، (الناشر رشاد برس)، بيروت، 2005، ص177.

يفوق الثلاثة ملايين ليرة»[1].

أمَّـا بالنِّسـبةِ إلى ديمُقراطيّـةِ الانتخابـات، فكـما في الانتخابـات التَّشريعيَّـة، ثمَّـة تَسـاؤلاتٌ وانتقاداتٌ تُوَجَّهُ للانتخابات البلديّة بسبب دور العامل السِّياسيِّ (الفساد، والتَّدخُّل الخارجيُّ، ودَور المال...).

وهُناك بندٌ ثانٍ، وهذه هي المهمّة المستعصِيَة، والَّتي تتعلَّقُ بإعادةِ النَّظر في التَّقسـيمات الإداريّة القائمة، حيثُ تصطدم عمليّةُ إعادة النَّظـر في التَّقسـيمات الإداريّـة الخاصّـة للـدَّوائر اللّامركزيّة- ما فوق البلدية (Supra-municipal)- بِعَقباتٍ عديدةٍ، أهمّها:

أولاً: الافتقار إلى الإحصاءاتِ والمُعطَياتِ الرَّقميّةِ الموثوقةِ للمحافظات والأقضية والبلديّات المختلفة وغياب المعايير الاقتصاديّة والاجتماعيّة والدِّيموغرافيّة والعمرانيّة والميدانيّة الَّتي مـن شأنها التّأسيس لمقاربةٍ منهجيّةٍ وعقلانيّةٍ لتحقيق اللّامركزيّة الإداريّة الموسَّعة.

ثانياً: عدم قابليَّة الدَّوائر الإداريَّة اللّامركزيّـة الصُّـغرى للحيـاة. مـن النّاحيـة الماليَّـة: لقـد أوصى اتّفاق الطَّائف بتحقيق اللّامركزيّة عـلى أسـاس الوَحـدات الإداريّـة الصُّـغرى، المعروفـة بالقَضاء وما دون، لكنَّ الأقضِيَةَ اللّبنانيّةَ في معظمها غير قابلةٍ للحياة، نظراً إلى ضـآلةِ حجمهـا الدِّيموغرافيِّ وشَحِّ الموارد البشريّة فيهـا، كـالبترون وبشرِّي والضّـنّيّة وراشـيّا وحاصـبيّا والهرمـل ومرجعيون. وليست الوحدات الإداريّةُ الكبرى بمنأىً عن مثل هذا القصور، شأن ما هي عليـه مُحافظَتا عكّار والنَّبطيّة.

(1) د. سامي عطا اللـه، **تجربة اللّامركزيّة الماليّة في لبنان والتَّجـارب العالميّـة المعـاصرة**، مرجـع سـابق، ص94.

ثالثاً: صعوبة اتّفاق السِّياسيِّين على دوائرَ لامركزيّةٍ وُسطى: مِنَ البدَهيِّ ألَّا تحظى الدَّوائر اللّامركزيّة ذات اللّونِ الطَّائفيِّ الواحدِ بمباركة صانعي القرار اللّبنانيِّين، وإذا كان يُرجَّحُ أن تكون الدَّوائر اللّامركزيّة المُستقبليّة المُختلَطة طائفيّاً، إن وُجدت، فيُرجَّح ألَّا تشتمِلَ على تنوُّعٍ طائفيٍّ كبيرٍ[1].

يُستفادُ ممّا تقدَّم، أنَّ عمليَّةَ إعادة النَّظر في التَّقسيماتِ الإداريّةِ بوَصفِها حاضِنةً للدَّوائر اللّامركزيّة ما فوق البلديّة هي عمليّةٌ تقترِنُ بشَرطَيْنِ أساسيَّيْن يصعب تحقيقهما في المدى المنظور، ألا وهُما: **أولاً**، تَوافُر معطياتٍ رقميّةٍ موثوقةٍ ودقيقةٍ للمناطق اللّبنانيّة من شأنها أن تُثمِر تصوُّراً منهجيّاً وعقلانيّاً للواقع اللّبنانيّ في إطار لامركزيّةٍ إداريّةٍ موسَّعةٍ. **ثانياً:** استعداد صانعي القرار للقبول بِدَوائرَ لامركزيَّةٍ قابلةٍ للحياة، ماليّاً وسياسيّاً، مع أخذ الصُّعوبات الطَّائفيّة في الاعتبار على نحوٍ واقعيٍّ وبراغماتيٍّ. من هُنا، تبرز ضرورةُ تجاوُزِ حِرَفيّة اتّفاق الطَّائف والخروج من القَوالِب الجامدة.

وإذا أُرِيدَ أن تُشكِّل اللّامركزيّة الإدارية طريقاً للنّهوض الإداريِّ والإنمائيِّ، يتوجَّبُ على السُّلطاتِ المركزيّةِ احترامُ استقلاليّةِ الهيئاتِ المُنتخَبةِ وحقِّها في ممارسة واجباتِها بِحُرِّيّةٍ ومسؤوليّةٍ في إطار القانون الّذي يُراعَى عملها، شرط ألَّا يُمارس هذا القانون خطأً في وجه الصَّلاحيّات الفعليّة الَّتي تملكها الهيئات المُنتخَبة والّتي ينصُّ عليها القانونُ البلدِيُّ. بالإضافة إلى الاستقلال الإداريِّ، يُشكِّلُ الاستقلالُ الماليُّ عنصراً أساسيّاً في تحقيق اللّامركزيّة الإداريّة؛ لأنّه يُمكِّنُ المجالس المحلِّيّة من القيام بالأعباءِ الملقاةِ على عاتقها وتنفيذها المشاريعَ الإنمائيّةَ المنشودةَ، فما يَحصل حاليّاً من

(1) د. أندريه سليمان، مرجع سابق، موجودٌ على الموقع الإلكترونيّ: www. Legal-agenda. Com، تاريخ الزيارة: 2019/3/15.

توزيعٍ لأموال الصُّندوق البلديِّ المستقِلِّ من قبل الدَّولة ودون أخذ رأي البلديَّاِت بالأمر، يُؤثِّر سَلباً على استقلاليَّة هذه الهيئات ويجعلها عمليّاً في موقع التّابع للسّلطة المركزيّة.

كما يستدعي الأمر «إزالة التَّشابك في صلاحيّات الرَّقابة بشكلٍ قاطعٍ، بحَيثُ تتولَّى وزارة الشُّؤون البلديّة (فيما لو وجدت مفصولةً عن وزارة الدَّاخليّة) شؤون الرَّقابةِ الإداريّةِ، وتتولَّى وزارة الدَّاخليّة الرَّقابة على الأمن وشؤون السَّلامة العامّة، ووزارة الماليّة مسؤوليّةَ المراقبين الماليِّين... على أن تقترِنَ عمليّةَ المراقبة بمهلةٍ زمنيّةٍ محدَّدةٍ، تصبح بعدها القرارات الخاضعة للرَّقابة نافذةً حكماً إذا لم تفصل هيئة الرَّقابةِ في الأمر، بدَلاً من الوقوع في البيروقراطيَّةِ القاتلةِ»[1].

والسُّؤال الأهمّ هو: هل يقتضي إنشاء محاكم إدارية في الدوائر اللّامركزيّة؟ نجيب على ذلك بأنَّ إنشاء محاكم إداريّةٍ في الدَّوائر اللّامركزيّة من شأنه تفعيلُ الرَّقابة القضائيّة على عمل الوحدات اللّامركزيّة من خلال تقريب القضاء والعدالة من المواطِنين جغرافيّاً، الأمر الّذي يُساعِد هؤلاء ويُشجِّعُهم على التَّظلُّم لدى القاضي الإداريّ الّذي يكون أكثر إلماماً بالمشاكل الّتي تُطرَح أمامَه[2].

بالإضافة إلى دور المحاكم، يجب أن لا نغفل عن دَورٍ رئيسٍ، ألا وهو: دور الرّأي العامّ، ويُقصَد برقابةِ الرَّأي العامّ رقابة المواطنين أنفسهم لجهازِ الدَّولة الإداريّ، مُستخدِمين في ذلك عدّة طُرق سواءٌ بمشاركةِ المواطنين أنفسهم في المجالس واللِّجان

---

(1) د. نهى الغصيني أبو عجرم، **اللّامركزيّة الإداريّة في لبنان، كلمةٌ ألقَتْها في مؤتمر اللّامركزيّة الإداريّة: إشكالياتٌ ومفاهيم**، مؤتمَرٌ عُقِدَ في فندق السفير بتاريخ 30 حزيران 2010، إصدار منتدى الفكر التّقدّميّ، الطّبعة الأولى، بيروت، 2011، ص132-133.

(2) وزارة الدَّاخليّة والبلديّات، **اللّامركزيّة في 100 سؤال: مقارنة تمهيدية**، إعداد مكتب وزير الدّاخليّة والبلديّات، كانون الثّاني، 2011، ص36.

الإداريّة أو بمباشرتهم لحقوقهم السِّياسيّة، أو عن طريق الدَّور الذي تُؤدِّيهِ جماعات أصحاب المصالح، أو بوسائل الإعلام المختلفة.

كما يقع على عاتق وسائل الإعلام المختلفة وخاصّةً الصحافة، «مسؤوليةٌ كبيرةٌ في الرَّقابةِ على الإدارةِ العامَّة، وإبرازُ المشاكل والصُّعوبات الّتي يُعاني منها أفراد الشَّعب في سبيل حصولهم على الخدَمات من جانب بعضِ الهَيئاتِ والمصالحِ العامَّة، واقتراحُ الحلول المناسبة لهذه المشاكل، كما تقوم الصِّحافة بإجراء تحقيقاتٍ صحافيّةٍ حول الموضوعات ذات الأهمِّيّة، وإجراء استطلاعاتٍ لآراء المواطنين ووجهات نظرهم حول هذه الموضوعات ونشر شكاوى وتَظلُّمات أفراد الشَّعب على صفحاتها»[1]. وهكذا، تُعتبَرُ الصِّحافة الوطنيّة الصَّادقة والأمينة من أهمِّ أسلِحةِ الرَّقابة على الأجهِزة الحكوميّة والإداريّة المختلفة في الدُّوَلِ الدِّيمقراطيّة في عصرنا الحاضر.

أمَّا بالنِّسبة إلى موضوع الرُّخَص، فيَطرحُ السُّؤالُ الآتي نفسَه: **هل يقتضي الإبقاء على حَصريّة الرُّخَص الإداريّة مركزيّاً في الوزارات والإدارات المعنيّة؟** «إنَّ إنشاء دوائرَ لامركزيّةٍ فاعلةٍ ضمن نظامٍ لامركزيٍّ جديدٍ يُوجِب تفعيل عمل ومهمّات هذه الوحدات بما يضمَن استقلاليَّتها وهامش تحرُّكها وتنظيم أمورها الدّاخليّة، لذلك يؤدّي الضَّبط الإداريّ دوراً حاسِماً في هذا المجال، إذ يشتمِل على صلاحيّة الإدارة المعنيّة بمَنحِ مُختلَفِ التَّراخيص الإداريّةِ للأفراد. إنّ جعلَ الإدارةِ اللّامركزيّة لكونِها الأدرى بأُمورِها، المَرجَع الإداريّ المختصّ للتَّرخيص الإداريّ، من رُخَص بناءٍ

(1) د. عبد الغنيّ بسيوني عبد الله، **أصول علم الإدارة العامّة (دراسةٌ لأصول ومبادئ على الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام، والولايات المتّحدة الأميركيّة، وفرنسا، ومصر، ولبنان)**، الدَّار الجامعيّة، الإسكندريّة، 1984، ص374-375.

ومؤسَّساتٍ سياحيّةٍ وصناعيّةٍ وغيرها، من شأنه تعزيزُ موقع هذه الوحدات وتوسيع صلاحيّاتها. هذا لا يعني أنَّ النِّظام اللّامركزيّ يحجبُ صلاحيّات مختلف الإداراتِ والوزاراتِ في موضوع الرُّخَصِ الإداريّة، ولاسيَّما أنّ بَعضاً منها، كالتَّرخيص بإنشاء مصانع يَستوجِب إدارةً مركزيّةً قريبةً من السُّلطة التَّنفيذيّة في البلاد بُغيَة وضع سياسةِ الدَّولة لهذه الجهة موضع التَّنفيذ، كما أنّ مركزيّة القرار في الضَّبط الإداريّ من شأنه توحيدُ المعايير المطبَّقة ومُعاملة المواطنين كافّةً على قِدَم المساواة»[1].

ويرى كذلك الدّكتور خالد قبّاني بأنّه لا يجوز إهمال البُعد الاقتصاديّ في اللّامركزيّة؛ لأنَّ هذا الإهمال يؤدِّي إلى التَّفاوت بين المناطق في حال عدم قيام السُّلطة المركزيّة بضَبْط عمليّةِ التَّنمية على المستوى الوطنيّ، ففي وَضعٍ من التَّفاوت الاجتماعيّ والاقتصاديّ يجِبُ أن تدخل السُّلطة المركزيّة لتُحقِّق المساواةَ والعَدالةَ لضمانِ حدٍّ أدنى من المصالح العامّة الحياتيّة، لأنّ الانسجامَ الاقتصاديَّ هو أساسيٌّ وضروريٌّ للانسجام الاجتماعيّ، فكلَّما تعمَّقَت المصالح المشتركة وتشابكت، وكلَّما تَعَزَّز التَّعاون بين القطاعات الإنتاجيّة المختلفة، وكلَّما قَرُبَت الوَشائجُ بين المواطنين وشعَرَ كلٌّ بحاجَتِه للآخر، وكلَّما توسَّعت دائرة المجالِ العامّ وشارَكَ الجميعُ في تنفيذ المشاريع التَّنمويّةِ العامّة، وترافَقَ مع إحساسٍ بالمسؤوليّةِ العامّة وبالدَّور، كلَّما أدَّى ذلك إلى تعزيز العيش المشتركِ وضَرورته، وهَذا ما تُؤمِّنه اللّامركزيّة الإداريّة»[2].

(1) وزارة الدّاخليّة والبلديّات، **اللّامركزيّة في 100 سؤال (مقارنةٌ تمهيدية)**، إعداد مكتب وزير الدّاخليّة والبلديّات، كانون الثّاني، 2011، ص91.

(2) د. خالد قبّاني، مقال بعنوان: **اللّامركزيّة الإداريّةُ والعيشُ المشترك**، منشورٌ في مجلّة الحقوق والعلوم السِّياسيّة (الجامعة اللّبنانيّة)، العدد السّادس، 2015، ص38.

إضافةً إلى ما تقدَّم، «المطلوبُ إصلاحٌ إداريٌّ وسياسيٌّ شامِلٌ يُعالِجُ مشكلةَ الفساد ويحدُّ ليسَ من الإثراء غير المشروع فقط، بَل من القوانين والمراسيم والقرارات الَّتي تُشرِّع الإثراء غير المشروع، كما أنَّ المطلوب تعديل جميع القوانين الّتي تُحقِّق المساواة وتُلغي جميع ضُروب التَّمييز، فربَّما يتمكَّن اللُّبنانيّون أن يتوصَّلوا إلى بناء دولةٍ قويّةٍ بدَعمِ أبنائِها وولائِهم، الَّذي لا يُمكِنُ أن ينمو ما لَم تتحقَّقْ له أبسط الحقوق الإنسانيّة والحاجات الأساسيّة»[1].

وفي الخِتام، لا بُدّ أن نشير إلى أنّ دورَ البلديّات المستقبليَّ قَد تُواجِهُه نفسُ الصُّعوبات السَّابقة من حَيثُ عدم وضوح العلاقة بين الحكومة المركزيّة وأجهِزَتها اللّامركزيّة وتُوَجّه الحكومة المركزيّة لتقييد عمل البلديّات ومجالس الأقضية، «ذلك أنَّ الحكومات كرَّست ثقافة المركزيّة لدى القيادات المحلِّيّة لفتراتٍ طويلةٍ، فصارَت المحلِّيّات تتعلَّق بأهداب الحكومة أينما ذهبَتْ وكانت لها خادماً مطيعاً بدلاً من أن تكونَ شريكاً فاعلاً، فهذا النَّهج أدَّى إلى تعاظُم المشكلات وتدنِّي الخدَمات في القُرى والنُّجوع، ما أدَّى إلى عُزوف المواطنين عن المشاركة الجادَّة إلَّا في ما ندر، وهذا كلُّه أثَّرَ على ثقافة المجتمع وأبعدَهُ كلَّ البُعد عن منهج الاعتماد على الذّات خاصَّةً فيما يتعلَّق بتكوين رؤية استراتيجيّةٍ واضحةٍ لتنميةِ الوحَداتِ المحلِّيّة»[2].

إضافةً، إلى المشكلة الماليّة، «حيث إنَّ عدم توفر الموارد الماليّة الكافية أو حرِّيّة التَّصرّف فيها من قِبَل المجالس اللّامركزيّة المُنتخَبة، وخصوصاً إذا تزامَنَ ذلِكَ دون

(1) د. مرغريت الحلو، **الدِّيمقراطيّة التّوافقيّة في المجتمعات غير المتجانسة تقويمٌ للتَّجربة اللّبنانية**، مرجع سابق، ص54-55.

(2) د. عادل محمّد زايد، مرجع سابق، ص239.

توفيرِ تعويضٍ ماليٍّ فيما بين المناطق الغنيّة والفقيرة، واستمرَّ التَّفاوُت المناطقيّ في النُّمو، لأنَّ من شأن ذلك أن يزيدَ من تَفاقُم أوجُه عدم الإنصاف المناطقيّ أو النّمو اللَّامتوازن وما يقترن به من انعدام المساواةِ الاجتماعيّة ويزيد من تدَهوُر الشَّبكة الحكوميّة للخدمات الاجتماعيّة وخصوصاً في البلديّات والمناطق الأفقر»(1).

مع ذلك، يُمكِن القَولُ أنَّ الفرصَ الَّتي تُتِيحُها اللّامركزيّة أكبر بكثيرٍ من المخاطِر الّتي تتعرَّض لها ولو أنَّ الطَّريق صعبٌ وشاقٌّ وطويلٌ، إلَّا أنَّ المراهنة تبقى مع دخول جيل الشَّباب المثقَّف الواعي وأصحاب الكفاءات العالية إلى تجربة الحكم المحلِّيّ عبر الانتخابات المستقبليّة يتمُّ عبرها الانتقال إلى مرحلةٍ جديدةٍ أكثر خِدمةً للمجتمع المحلِّيّ.

لذا، يجب «أن يقترِنَ هذا التَّصحيحُ بنظامٍ ديمقراطيٍّ موجَّهٍ يُتيحُ لفئاتٍ مؤهَّلةٍ عِلميّاً وثقافيّاً من المجتمع المحلِّيّ تولِّي هذه المسؤوليّة، على أن يُتبَع بنِظامٍ تَوجيهيٍّ وتدريبيٍّ مُعيَّنٍ يتلقَّاه الأعضاءُ المنتخَبُونَ لا سِيَّما منهم: الرَّئيس ونائبه، وكذلك الموظَّفون، خاصَّةً مَن يتولَّى منهم الشَّأن الماليّ، الأمر الّذي يُحقِّق نقلةً نوعيّةً للمجتمع المحلِّيّ، حَيثُ يتولَّى مَهامَّه وإدارةَ شُؤونِه الذَّاتيّة أشخاصٌ كفوؤون ومؤهَّلون على الصَّعيدَيْن التَّمثيليّ والخدَماتيّ. وعلَيْه، فإنَّ الدِّيمقراطيّةَ ليسَتْ فقط مجرَّدَ أرقامٍ وأعدادٍ يفوزُ بالصِّفة التَّمثيليّة بِواسِطَتِها من حَمْلِ الرَّقم الأكبَرِ من عَددِ المقترِعين، إنَّما يجب أن تقوم أساساً على رُكنَيْن رئيسَيْن هُما: الاكتفاء والوعي. من هُنا، فإنَّها ليسَتْ وسيلةً وحَسْب، وإنَّما هي قيمةٌ قائمةٌ بِذاتِها بحَيثُ تأتي في أولويَّاتها الحريّة والمساواة للمواطن.

(1) د. رندة أنطون وَبول سالم وَحسن كريم، **نحو تطوير القطاع البلديّ في لبنان**، مرجع سابق، ص521.

من هُنا، يجبُ فهم الدِّيمقراطيّة أولاً ثمَّ العمل بعد ذلك على تطبيقِها»[1].

ختاماً، إنَّ التَّعامل مع الجوانبِ التَّنظيميّةِ المادِّيّةِ والتَّنظيميّةِ والتَّشريعيّةِ المنظَّمةِ لأعمال نظُم الإدارة المحلِّيّة لم يعُدْ بمُفردِه قادراً على تطوير أداءِ الإدارة المحلِّيّة في ظلِّ ظروفٍ عالميّـةٍ ومحلِّيّةٍ أقلّ ما تُوصَفُ به أنَّها شديدةُ التَّعقُّد وعدم الاستقرار، بل إنَّ التَّنميـة البشريّـة ورأس المال الفكريّ سوف تُصبِحُ المصدَرَ الأساسيَّ الَّذي تعتمِدُ علَيهِ الإدارةُ المحلِّيّـةُ لتحقيـقِ التَّقـدُّمِ المنشودِ.

(1) د. أنطون سعد كرم، مرجع سابق، ص563.

الملحـق

ولعلَّهُ من المفيدِ هُنـا في خِتـامِ هـذا الفصـلِ مـن أجـلِ تنظـيمٍ إداريٍّ أمثـلَ أن نسترشِـدَ **بتحليلِ مستوى اللّامركزيّة باعتماد طريقـةِ المحلِّـل (كـارين)**، فمـن الممكـن اسـتخدام هـذه الطّريقة في قياس مدى قوّة تطبيق اللّامركزيّة في البلدان من أجلِ معرفةِ هل إنَّ اللّامركزيّة في هذه البلدان نابعـةٌ مـن مصـادِرَ تتمتَّـع بقـوّةٍ، أم إنَّهـا ليسـت بـذاتِ قـوّةٍ في البلـد صـاحب الدِّراسة، وقَد استُخدِمَت هذه الطَّريقـة في العديـد مـن الدِّراسـات الخاصّـةِ باللّامركزيّـة، لـذا ارتأينا أنَّه من الممكن الاستفادة منها في هذه الدراسة، فقـد قسَّـم هـذا المحلِّـلُ اللّامركزيّـة في العراق إلى ثلاث مسـتوياتٍ رئيسـة: 1- لامركزيّـة قويّـة؛ 2- لامركزيّـة متوسِّـطة؛ 3- لامركزيّـة ضعيفة. أمّا الأساس الّذي اعتُمِدَ عليه في هذا التَّقسيم يتمثَّلُ في تحديد جوانب الإدارة العامّة الّتـي يَـرتبِطُ بهـا تطبيـق اللّامركزيّـة الإداريّـة ارتباطـاً وثيقـاً، وننطلـقُ في هـذا التَّحليـل مـن منظورَيْن:

أولاً: المصدر التَّشريعـيّ، الّـذي صـدَرَتْ منـه تلـك الجوانـب سـواءٌ مـن الدّسـتور أَم مـن القوانين أَم من الأوامر الإداريّة، ويُعدُّ الدّستور أقوى المصـادر التَّشريعيّـة ولا تتغـيَّر بنـودُه إلَّا بعد إجراءاتٍ مشدَّدةٍ ومترابطةٍ. وبالنِّسـبة إلى القـوانين، يُمكِـن القيـام بتعـديلها بشـكلٍ أقـلّ تشدُّداً مـن الدّسـتور وفي حالـة الأوامـر الإداريـة، فـيمكن تغييرهـا بشـكل أسـهل مـن تغيـير القوانين. لذا، فقَد حُدِّدَت الدَّرجةُ القويّـةُ الأعـلى للدّسـتور، والمتوسِّـطة للقـوانين، والضَّـعيفة للقوانين، بحسب طريقة كارين.

ثانياً: حسب نفس الطَّريقة، يتمّ تحديد حجم ونوع الصَّلاحيّات لكلٍّ مـن جوانـب الإدارة العامّة وربطها بمستوى اللّامركزيّة الّذي تُمثِّله، وقد تمثَّلت تلك الجوانب في الآتي:

1- **البُعد المكانيّ:** ويُقصَدُ به تشكيلُ الوحَدات الجغرافيّة اللّامركزيّة، فإذا تمَّ ذلك بمَوجِب الدّستور تكون اللّامركزيّة قويّة، وإذا حصلَ ذلك وِفقَ قانونٍ تكونُ اللّامركزيّة متوسِّطةً. أمّا إذا شُكِّلَت هذه الوحَدات بموجبِ قرارٍ إداريٍّ فتكون اللّامركزيّة ضعيفة[1].

2- **البُعد التَّنظيميّ:** ويَعني مدى استقلاليّة الوحدات الإداريّة المحلِّيّة في وضع نظامها الدَّاخليّ، فإذا كانت هذه الوحدات تتمتَّع بالاستقلال الكافي في وضع نظامها الدّاخليّ تكونُ اللّامركزيّة قويّةً، وإذا قامت الحكومة المركزيَّة بتحديد إطارٍ عامٍّ للنّظام الدّاخليّ للسُّلطات المحلِّيّة، فتكون اللّامركزيّة متوسِّطةً، وإذا وضعَت الحكومة المركزيّة النِّظام الدّاخليّ للوحدات الإداريّة المحلِّيّة أو حدَّدت تعليماتٍ تفصيليّةً لهذه الغاية، فتكون اللّامركزيّة ضعيفةً.

3- **البُعد المؤسَّسيّ:** إذا توفَّرَ للوحدات الإداريَّة المحلِّيّة البناءُ المؤسَّسِيُّ المعتادُ للحكومات من برلمانٍ وقضاءٍ مستقلٍّ، فتكون اللّامركزيّة قويّةً، وإذا توفَّرت جميعُ المؤسَّسات باستثناء القضاء وبعض المؤسَّسات الأخرى، فتكونُ اللّامركزيّة متوسِّطةً. أمَّا إذا كانت الإداراتُ المحلِّيّةُ مجرَّد سُلطةٍ إداريّةٍ. عندئذٍ، تكون اللّامركزيّة ضعيفةً[2].

4- **تعيين المسؤولين:** إذا كان تعيينُ المسؤولين في الوحَدات الإداريّة المحلِّيّة يتمُّ بواسطة

---

(1) سليمان ولد حامدون، **اللّامركزيّة الإداريّة ومُساهمتُها في التّنمية المحلّيّة**، بحث منشور على الرّابط الإلكترونيّ: org/alabwab/derrasat(01)/598.htm، تاريخ الزيارة: 2019/5/22.

(2) قياس مستوى اللّامركزيّة في اليمن، بحث منشور على الرَّابط الإلكترونيّ: mhassan03.blogspot.com، تاريخ الزيارة: 2019/5/22.

الانتخاب من قِبل السُّكّان تكـونُ اللّامركزيّـة قويّـةٌ، وإذا تـمَّ تعيـين المسـؤولين في هـذه الإدارات بمُوافَقة السُّلطة المركزيّة، فتكونُ اللّامركزيّـة عندئـذٍ متوسِّـطةً، وفي حالـةِ تعيـين المسؤولين من قِبَل الحكومة المركزيّة تكون اللّامركزيّة ضعيفةً.

5- **تحديد الصَّلاحيّات:** إذا حَدَّدت صـلاحيّات الوحـدات الإداريّـة المحلِّيّـة بمُوجَـب الدّسـتور، تكون اللّامركزيّة قويّة، وإذا كان ذلك عن طريق قانونٍ تكونُ اللّامركزيّة متوسِّطةً. أمَّا إذا كان هذا التَّحديد قائماً على أساس قرارٍ إداريٍّ، فتكونُ اللّامركزيّة ضعيفةً.

6- **صلاحيَّة التّشريع:** إذا تمتَّعت الوحَداتُ الإداريّةُ المحلِّيّة بصَلاحيّةِ تشريعٍ كاملـةٍ في جَوانِـبَ مُعيَّنةٍ تكون اللّامركزيّة قويّة، وإذا كانت صلاحيّة التَّشريعُ في جَوانِـبَ معيَّنَـةٍ موزَّعـةٍ مـا بَين الإدارة المحلِّيّة والسُّلطة المركزيّة فتكونُ اللّامركزيّة متوسِّطةً، وفي حالـة عـدم امـتلاك الوحدات الإداريّة المحلِّيّة لأيِّ سُلطةٍ تشريعيّةٍ تكونُ اللّامركزيّة ضعيفةً[1].

(1) **فرض وجمع الضرائب:** إذا كان من صـلاحيّات الوحـدات الإداريّـة المحلِّيّـة اسـتيفاء ضرائـب الدّولـة المختلفة في المناطق الّتي تمارس فيها صلاحيّاتها تكون اللّامركزيّة قويّـة. أمّـا إذا اقـتصرت صـلاحيّاتها في هذا المجال على استيفاء الضَّرائب المحلّيّة، فتكون اللّامركزيّة متوسِّطة، وإذا لم تمتلك هذه الوحدات أيّ صلاحيّاتها في استيفاء الضَّرائب تكون اللّامركزيّة ضعيفة.

صلاحيّة الإنفاق: إذا تمتَّعـت الوحـدات الإداريّـة المحلِّيّـة باسـتقلاليّةٍ في الصَّرف وبـدون شروط، تكـون اللّامركزيّة قويّةً، وإذا كان الصرف وفق شروط تحدِّدها السّلطة المركزيّة تكون اللّامركزيّة متوسِّطةً. أمـا إذا كان الصَّرف بموافقة السُّلطة المركزيّة، فتكون اللّامركزيّة ضعيفة.

تمثيل المصالح المحلِّيّة على المسـتوى الـوطنيّ: مـثلاً في مجـالس برلمانيّـة تكـون اللّامركزيّـة قويّـة، وإذا اقتصَر تمثيـل المصـالح المحلّيّـة عـلى المسـتوى الـوطنيّ بشـخص أو أكـثر، تكـون اللّامركزيّـة متوسـطة،

ولتطبيق هذه المنهجيّة على العِراق، فقَد تمَّ تطـوير مقيـاسٍ تراتبـيٍّ تـمَّ بموجِبـه تحديـد أوزان رقميّة تتزايد قيمتها حسابيّاً بمقدارٍ ثابتٍ كلَّما ارتفَع مستوى اللّامركزيّة، أي كلَّما انتقَلْنا تصاعديّاً من اللّامركزيّة الضَّعيفة باتّجاه اللّامركزيّة القويّة، وذلك لاسـتخدامِه كمعيـارٍ لقيـاس درجة اللّامركزيّة. ولعلّ هذا التَّناسُب الحسابيّ والرّقميّ مع مستوى اللّامركزيّة والتَّزايد الثّابت في الأوزان كلّما ارتفعَ مستوى اللّامركزيّة هو الّذي يؤكِّد ويضمَن مصداقيّةَ هذا المقياس الّـذي يتكوَّن ممّا يلي: مستوى اللّامركزيّة، الدّرجـة: لامركزيـة قويـة -لامركزيـة متوسـطة -لامركزيـة ضعيفة

تجدر الإشارة إلى أنّ هذه الطَّريقة طُبِّقَت على النِّظام العراقيّ قبل عام 2003، أي في ظلّ النّظام السّابق وإنَّ عدمَ التّطرُّق إلى النّظـام الحـاليّ هـو لعـدم اسـتقرار التَّشريعـات الإداريّـة الحاليّة وللتَّعديلات المستمرّة عليها. ونتيجةً لما تقـدَّم، لا يمكـن احتسـاب مـدى قـوّة تطبيـق اللّامركزيّة في العِراق[1].

وإذا غاب الشّرطان السّابقان تكون اللّامركزيّة ضعيفة. (حيـدر مثنّـى محمـد، دور البرلمـان العراقـيّ في تعزيز اللّامركزيّـة والتّنميـة، مجلـس النّـوّاب العراقـيّ في تعزيـز اللّامركزيّـة والتّنميـة، دائـرة البحـوث والدّراسات، 2008، ص26).

(1) د. حيدر مثنّى محمد، **دور البرلمان العراقيّ في تعزيز اللّامركزيّة والتّنمية**، مجلس النّواب العراقيّ في تعزيز اللّامركزيّة والتّنمية، دائرة البحوث والدّراسات، 2008، ص28-30.

الخاتمــة

لقَد أصبحَت اللّامركزيّة، في العُقود الأربعةِ الأخيرة، محطَّ تركيزٍ أساسيٍّ للمُقارَبات الإنمائيّة الدَّوليّة، حيث قامتِ الحكوماتُ المنتشرةُ في العالم بنقل الكثير من الصَّلاحيّاتِ الماليّةِ والسِّياسيّةِ والإداريّةِ والتَّنمويّةِ إلى مُستوَياتِ الحُكمِ الإقليميّةِ والمُنظَّماتِ المستقلَّةِ جزئيّاً. وإذا كان السَّعي إلى تطبيق اللّامركزيّة قد وجَدَ مبرِّرَه باديءَ الأمر، في اعتبار هذه الأخيرة عمليّة إصلاحٍ إداريٍّ ترمي إلى تحسين تقديم الخدَمات وتحقيق الفاعليّة الاقتصاديّة، فقَد اختلفَتِ النَّظرةُ لاحِقاً، بحيث باتَت اللّامركزيّة تُعَدُّ -على نِطاقٍ واسِع- عمليّةً واجبةً لتقوية الممارسة الدِّيمقراطيّة ووسيلةً لتوزيعِ السُّلطة أو تَقاسُمِها في مرحلة **ما بعد مرحلة النزاعات**.

أولاً: النَّتائج

1- رأينا في معالجتنا لهذا الموضوع المهمّ والدَّقيق في آنٍ معاً بأنّ لتطبيق اللّامركزيّة دوراً مهمّاً في تخفيف العبء عن الحكومة المركزيّة، وخاصّةً في تفويض اتّخاذ القرار للأقاليم والحكومات المحلِّيّة، ممّا يُساهِم في تحقيق الأهداف وتوفير الجهد والوقت في آنٍ معاً، فَضلاً عن اعتبارِها جِسراً للعبور إلى التَّنمية المحلِّيّة المستدامة ببُعدِها التَّشاركِيّ، **وإرساء مبدأ البناء التَّنمويّ الشَّامل من القاعدة إلى القمّة** لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصاديّة وفقاً لمبدأ الكفاءة الاقتصاديّة والعدالة الاجتماعيّة، والحدّ من التَّفاوت الاقتصاديّ بين المركز والمحافظات، آمِلين بتطبيقِه درءَ كلِّ بذور الفتنة والتَّفرقَةِ والتَّفتيت، من خلال تطبيق منظومة العدالة والمساواة.

2- لاحَظْنا من خِلالِ دِراسَتِنا للتَّطوُّر التَّاريخيّ الّذي مرَّ بهِ لبنان في تطبيقِه للَّامركزيّة، أنّه على الرَّغم من الحُروب الَّتي مرَّ بِها، لم يكُن يَوماً تطبيقُ اللّامركزيّة فيه مُشكلةً أو عبءً، لا بل هو حلٌّ لكثيرٍ من التَّعقيدات، لكنَّ المطلوبَ تعديلُ وتوسيعُ الصَّلاحيّاتِ المُناطةِ بالهَيئات المحلِّيّة، وهي وإن اجتمعَتْ مع النِّظام العِراقيّ بالمعايير الأساسيّة للّامركزيّة إلَّا أنَّها تختلِفُ عن التَّجربة العِراقيّة بأنَّ هذه الأخيرةَ شهِدَتْ عدَّة تحوُّلاتٍ نوعيّةٍ مهمّةٍ على حِساب اختلاف أنظِمة الحكم المتعاقِبَة فيها.

3- ظهر أنَّ عملَ المجالِسِ البلديّةِ في لبنان يَرتكِزُ على الجوانبِ الخدَماتيَّة فقط، ولم تُمنَحُ صلاحيّاتٌ تشريعيَّةٌ قياساً بالتَّجربة العِراقيّة، وهذا دليلٌ على أنّ تطبيق لبنان للَّامركزيّةِ مجتَزأً، في حين أنَّ العراقَ وصلَ في تطبيقِه للَّامركزيّةِ إلى حدِّ الفِدراليّة، وهَذا ما جعلَها تتخبَّطُ في الآونة الأخيرةِ في مُمارستِها للعديدِ من الصَّلاحيّاتِ، أو بالأحرى: الغموض في توزيع الصَّلاحيّات بين الجهات المعنيّة.

4- التَّجربة العراقيّة شَهِدَ لها القاصي والدَّاني، حَيثُ توالَت الأحداث والتَّغيُّرات المحلِّيّة والإقليميّة والعالميّة بشكلٍ يصعبُ معَهُ استيعابُ هذه المتغيِّرات أو فهمها، فضلاً عن محاولة السَّيطرة عليها، لذلِكَ نحن نَرى أنَّنا بأمسِّ الحاجة إلى وضع رُؤيةٍ مُستقبليّةٍ جديدةٍ وِفقَ أُطُرٍ ومَعاييرَ دقيقةٍ، بحيثُ يتمُّ تلافي كلَّ الشَّوائب الّتي اعترَتْ هذا النِّظام منذ بَدْء مُمارسَتِه لنظام اللّامركزيّة الإداريّة.

5- حظيت المحافظات العِراقيّة بصَلاحيّات واسعة قد لا تتوافر في أغلب الدُّوَل، ما عدا الدُّول الّتي تعتمِدُ نظامَ اتّحاد الولايات، كما هو الحال في أميركا، حَيثُ تتمتَّعُ الولاياتُ بصلاحيّاتٍ واسِعَةٍ، وبالتّالي: إنَّ حصرَ الصَّلاحيّات في الهيئات المحلِّيّة واقتصارها على مجال الخدَمات خففَ كثيراً من تَداخُلِ الصَّلاحيّات.

6- إنَّ دُستورَ جمهوريّةِ العراق لسنة 2005 قد خلَطَ بين سُلطة الأقاليم وسُلطة

المحافظات، وحاوَلَ أن يُساوِيَ بينَ الاثنَيْن، في حينِ أنَّ هناك اختِلافاتٍ جَوهريّةً بين النِّظام الفِدراليِّ ونِظام الإدارة اللّامركزيّة، ممَّا عزَّز أكثَر فأكثَر التَّركيزَ على مساوئ اللّامركزيّة في كلِّ مرَّةٍ تتِمُّ مُناقشةُ الموضوع والإغفالُ عن حسَناتِها الّتي ما إذا قُورِنَت بالسِّيئات تَكادُ تتفوَّق عليها بأشواطٍ.

7- عدمُ خُضوع مجالس المحافظات لسَيطرة وإشراف السُّلطة المركزيّة، وهَذا ما أكَّده دستور جمهوريّة العراق لسنة 2005 في المادَّة (122)، وهذا الأمرُ يتعارضُ مع مبدأ اللّامركزيّة الإداريّة، والَّذي نصَّ الدّستور على اعتناقه في المادَّتَيْن (116) و(122)، لأنَّ مقوِّمات هَذا النِّظام الإداريّ تقومُ على وُجود رَقابةٍ تُمارِسُ من قِبَل السُّلطة المركزيّة على الهَيئات المحلِّيّةِ، إذ أنّ إبعاد المجلس عن الخضوع للرَّقابة يُبعِدُه عن كَونِه هيئةً إداريّةً محلِّيّةً في نظامِ اللّامركزيّة الإداريّة، ويَجعله أقربَ إلى كَونه هَيئةً سياسيّةً في نظام اللّامركزيّة السِّياسيّة، ويُعزِّزُ ذلِكَ الاختِصاصات الممنوحةَ لمجلسِ المحافظةِ، والَّتي لا تُمنَحُ إلى هيئةٍ إداريّةٍ.

8- هُنالِكَ أُوجُهُ شبَهٍ بين العراق ولُبنان يتمثَّل في تَوزيعِ الرِّئاساتِ الثَّلاث، «فعلى الرَّغم من أنَّ دستورَ عامِ 2005 لم يُشرِّع لطائفيّةٍ سياسيّةٍ مَوانِعَ على قِيامِ نَمطٍ ما لطائفيَّةٍ سياسيّةٍ (في الأعراف السِّياسيّة على الأقل). هذا النَّمط للطَّائفيّة السِّياسيّة يقوم على رُكنَين: الرّكن الأوّل يطمح إلى توزيع السُّلطةِ على نَحوٍ كمِّيٍّ يُوازي الخَريطةَ الدِّيموغرافيّةَ العِرقيَّةَ والطَّائفيّةَ في البلاد، والرُّكن الثّاني يُؤسِّس لعُرفٍ سياسيٍّ يوزِّع مناصِبَ الرِّئاسات الثّلاث (الحكومة والبرلمان والجمهوريّة) على الجماعات العراقيّة الكبرى، على نَحوٍ مُماثلٍ للنَّموذج اللّبنانيّ، ولكِنَّ هذا الشَّبَهَ لم يَحمِلْ في طيَّاتِه بذورَ الإيجابيّة، وإنّما عزَّز أكثرَ فأكثَرَ الطائفيَّةَ والمذهبيَّةَ حتّى امتدَّت إلى الهيئاتِ المحلِّيّة. لذا، نحنُ نُطالِبُ بإلغاءِ الطَّائفيّةِ السّياسيّة إلى جانب تطبيقِ

لامركزيّةٍ إداريّةٍ تحمل في دفَّتيها الاعتدال والتَّطوُّر نحو بلدٍ ديمُقراطيٍّ يَسُودُه التَّضامُنُ لا الطَّائفيّة ولا التَّفتيت ولا الانقسام.

9- تُبيِّنُ وجودُ أوجُه اختلاف بَين هذَيْن النِّظامَيْن، وذلِكَ في إطار تبايُن العوامل البيئيّة (السِّياسيّة، الاقتصاديّة، الاجتماعيّة والجغرافيّة) الّتي تُؤثِّر في تشكيل نَظم الحُكمِ المحلِّيّ. ومِن أهمِّ ما كشفَت عنه الدِّراسة ومثّلَ في الوقتِ نفسِه صعوبةً للباحثين هُوَ تعدُّد وتنوُّع المفاهيم والمصطلحات المستخدَمة من قِبَل العديد من الدُّوَل العربيّة في مجال الحكم المحلِّيّ. والدَّليل على ذلك، أنّه لا يوجد مصطلحٌ واحدٌ تَستخدِمُه دُوَلُ الدِّراسةِ في تَسمِيَةِ نِظامها المحلِّيّ، ففي لبنان يُستخدَم مُصطلَحُ البلديّات، بَينَما يَستخدِمُ العراق مَفهومَ الإدارة المحلِّيّة. ناهِيكَ عن مُصطلَح الوصاية، ففي العِراق يتمّ استخدام مصطلحِ الوِصاية. أمَّا في لبنان، فقد انقسَم الفِقهُ بين مُؤيِّدٍ لمصطلح الوِصاية، وبين مُؤيّد لمصطلح الرَّقابة.

10- بيَّنت الدِّراسة تعدُّدَ القوانينِ والتَّشريعاتِ الّتي تُنظِّمُ الحُكمَ المحلِّيّ، بمعنى أنّه لا يوجد قانونٌ واحدٌ موَحَّدٌ في هذه الدُّوَل يحكُم عمل وممارسات إدارات الحكم المحلِّيّ بِما يُحقِّقُ رؤيةَ وفلسفةَ الدَّولةِ في مَيدانِ اللّامركزيّة، كما أوضَحَت الدِّراسة قِدَم تلكَ القوانين وكَثرةَ التَّعديلاتِ الّتي يتمُّ إدخالُها عليها، إضافةً إلى أنَّ تلكَ التَّعدِيلاتِ لا تمسُّ جوهرَ الحُكمِ المحلِّيّ الصَّحيح والصَّلاحيّات اللّازمة لمواكبةِ التَّطوُّرات المعاصرة.

11- مع اعترافِنا بالتَّبايُنِ في العوامل الجغرافيّةِ والمساحةِ وعددِ السّكّان والنِّظامِ السِّياسيّ الاقتصاديّ المتَّبع في العِراق ولبنان، إلَّا أنَّنا لمَسْنا أنَّ كثيراً من أساليب وأنماط البُنى التَّنظيميّة للوَحَداتِ المحلِّيّة لم تكُن تستنِدُ أصلاً إلى أُسُسٍ موضوعيّةٍ. لذلك، ندعو الجِهات المسؤولة إلى تَنظيم مؤتمرٍ يجمعُ الدُّول العربيّة من أجل إقرار

مَشروعٍ مُوحَّدٍ يتضمَّن الخُطوطَ العَريضةَ لتنظيم اللّامركزيّة الإداريّةِ بشَكلٍ يُؤمِّنُ وحدةَ واستقرارَ البلادِ وأمنِها، ويدحَضُ أيَّ فرَضيّةٍ للانقسام والتَّفتيت.

ثانياً: التَّوصيات

انطِلاقاً مما تقدَّم، نحنُ نوصي بجملةٍ من التَّوصيات نأمل أن يتمَّ تطبيقُها في القَريب العاجل حتَّى لا تتفاقَمَ آثارُ المشكلةِ وتتوسَّع. لذا، فإنَّنا نُوصي بالآتي:

- **العراق**

1- ضرورةُ التَّطبيق الفعليّ للمادّة (106) من الدّستور العراقيّ لعام 2005، الَّتي نصّت على الآتي: (تُؤسَّس بقانونِ هَيئةٍ عامّةٍ لمُراقَبةِ تخصيص الواردات الاتّحاديّة، وتتكوَّن الهيئة من خُبَراء الحكومة الاتّحاديّة والأقاليم والمحافظات غير المنتظِمَةِ في إقليمٍ تضطلِعُ بالمسؤوليّات الآتيّة:

أ- التَّحقُّق من عَدالة توزيع المِنَح والمساعدات والقروض الدَّوليّة بِمُوجِب استحقاق الأقاليم والمحافَظات غير المنتظِمة بإقليمٍ.

ب- التَّحقُّق من الاستخدام الأمثل للموارد الاتّحاديّة مع ضمان قيام الوزارات الاتّحاديّة بتوزيع اعتماداتها الماليّة بين المحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ وفقاً للمعايير الدَّوليّة.

ج- ضمان الشَّفافيّة والعدالة عند تخصيص الأموال لحكوماتِ الأقاليم أو المحافَظاتِ غير المنتظِمةِ في إقليمٍ، فينبغي على الحكومة تقديم مشروع قانونٍ يضمُن مشاركة المحافظات غير المنتظِمَة في إقليمٍ في تخصيص الواردات الاتّحاديّة.

2- من الضَّروري تفعيل المادَّة (121) من الدّستور العِراقيّ لعام 2005، إذ يجِب أن تُخصَّص حصصٌ عادلةٌ من الإيرادات الدَّاخلةِ في خزينة الدَّولة للمحافظات تكونُ كافيةً للنّهوضِ بواجباتِها دون الاكتفاء بمعيار النِّسبة السّكّانيّة.

3- تعديلُ الفقرة ثالثاً من المادَّة (7) من قانون المحافظات غير المنتظِمة في إقليمٍ رقم (21) لسنة 2008 المعدَّل الّتي نصَّت على «أنّ مجلس المحافظة يختصّ بإصدار التَّشريعات المحلِّيّة والأنظِمة والتَّعليمات لتنظيم الشّؤون الإداريّة والماليّة بما يُمكِّنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللّامركزيّة الإداريّة، وبما لا يتعارَض مع الدّستور والقوانين الاتّحاديّة، لتكون على النَّحو التّالي: «إصدار القرارات الإداريّة لتنظيم الشُّؤون الإداريّة والماليّة بما يُمكِّنُها من إدارة شؤونها وَفقَ مبدأ اللّامركزيّة الإداريّة، وبما لا يتعارَض مع الدّستور والقوانين الاتِّحاديّة».

4- نتمنَّى من المُشرِّع الدُّستوريّ العراقيّ تعديل المادَّة (115)، لكَونِها تتعارَضُ معَ المادّة (93) من الدُّستور، فَضلاً عن أنّ نصَّ المادّة (115) لا تنسجِمُ مع النُّصوص الأخرى من الدّستور، وبالأخصّ في الصَّلاحيّات بين السُّلطة الاتّحاديّة والأقاليم والمحافظات، كما أنّ هذا النَّصّ سابقةٌ خطيرةٌ في التَّشريعات الدّستوريّة وحالةٌ غيرُ مسبوقةٍ بأيٍّ دستورٍ في العالم. ولذلك، يجِبُ إعطاء الأولويّة للقانونِ الاتّحاديِّ بالنِّسبة إلى الصَّلاحيّات المشتركة في حالة الخلاف بينه وبين قوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظِمَة بإقليمٍ. وهكذا، نحسمُ أيَّ جدَلٍ في توزيع الصَّلاحيّاتِ المتشابِكة.

5- من الضَّروريِّ إجراءُ التَّعديلات الدُّستوريّة اللّازمة لرفع الخَلطِ بين مفهومَي اللّامركزيّة الإداريّة واللّامركزيّة السِّياسيّة، وتحديدُ اختصاصات الحكوماتِ المحلِّيّة بشكلٍ واضحٍ لا يقبلُ اللَّبس ولا الشَّكّ والتَّأويل، لا سيَّما تحديد الاختصاصات

الحَصريّة للحكومة الاتّحاديّة الّتي نصَّ علَيْها الدُّستور، فالنّصوص الواسعة تُعزِّز امتداد الصَّلاحيّات وتُوسِّعُها. لذا، يجب حَصرِها، ولكن من دون تقييدها.

6- من الضَّروريِّ تعديلُ آليّات الرَّقابة والتَّدقيق، لمنع حالات الفساد الَّذي يُعتبَر أحدَ أسباب الاستمرارِ بالسُّلطة المركزيّة في بعضِ دُوَل العالم، وتوعية المواطنين بضَرورةِ مُراقَبةِ أداءِ المَجالِسِ المحلِّيّةِ والمُساهَمةِ في التَّوجيهِ والنَّقد البنَّاء ومُراقَبة نتائج الأعمال ومُحاسَبتِهم في الانتِخابات اللَّاحِقة في حالِ التَّقصير.

7- يجِبُ تغييرُ نظرةِ السُّلطةِ المركزيّةِ إلى السُّلطاتِ المحلِّيَّة، فعلَى السُّلطة الاتِّحاديّة المركزيّة ألَّا تنظُرَ إلى المحافظات ومَجالِسِها نظرةَ الوَصيِّ على القاصِرِ والتَّشكيكِ في قدُراتِها، كما يجب مَنحُها ما تستحِقُّ من صلاحيّات واختصاصاتٍ دستوريّةٍ وقانونيّةٍ وإداريّةٍ وماليّةٍ تُمَكِّنُها من أداءِ مَهامِّها وتُخفِّفُ العِبءَ عَنها، خاصّةً أنّ هذه المجالِسَ على تَماسٍّ يوميٍّ مع حاجات المواطنين وتنمية مناطقهم.

8- إجراء التَّعديلات اللّازمة على التَّشريعات الماليّة بما تتطلَّبه الحاجةُ لمُسَايرةِ النُّصوص الدّستوريّة، والقوانين ذات الصِّلة باللّامركزيّة الإداريّة، لتوحيد السِّياسة الماليّة ومنح المُحافَظات غير المنتظمة في إقليمٍ ما تحتاجُه من صلاحيّاتٍ ماليّةٍ لمُمارسةِ صلاحيّاتِها والنُّهوض بواجباتها وتقديم الخدمات اللَّازمة للمواطنين، ونؤكِّد هُنا على ضرورةِ الابتعادِ عن النُّصوصِ المبهَمةِ وإيجادِ نُصوصٍ صريحةٍ وواضحة.

- **لبنان**

أمَّا بالنِّسبة إلى لبنان، وعلى الرَّغم من اعترافِنا الكامل بوجودِ مَعاييرَ مُشترَكةٍ بين العِراق ولبنان في تطبيق اللّامركزيّة، إنَّما من النّاحية العمليّة، لكلِّ بلدٍ خصوصيَّتُه ومَعاييرُه الخاصّةُ الَّتي تتلاءمُ مع مَساحتِه الجُغرافيّةِ وعدَدِ سُكَّانِه والثَّقافةِ الّتي يتطبَّع بها

كلُّ بلدٍ، كذلِك الثَّروات الطَّبيعيّة الّتـي تُشـكِّل المـوارِدَ الأساسـيّةَ الّتـي تَرتكِـزُ علَيْهـا صَـناديقُ الهيئاتِ المحلِّيّةِ وآليّاتُ تَوزيعِها.

فبالنِّسبة للبنان، رأَيْنا أنَّ الأسبابَ المُوجَبة لتَطبيقِ للّامركزيّـة عديـدةٌ تـتراوَحُ بـين إداريَّـةٍ وماليّةٍ. ولقَد توصَّـلْنا مـن خِـلال هـذه الدِّراسـة، إلى جُملـةِ حاجـاتٍ لبنانيّـةٍ راسِـخةٍ تتعلَّـقُ بالتَّنمية الشَّاملة والمتوازنة والمُستدامة، ورَفـعِ مُسـتوى المشـاركةِ الأهليَّـةِ في الإدارة المحلِّيّـة، وضَرورة الإصلاح الإداريّ الّذي تعثَّر إنجازُه مِراراً. لذلك، أرَدْنا توضيحَ مكـامِنَ الخَلـلِ الإداريّـةِ والتَّنمويّةِ المتراكِمة فيه، ودون انفتاحٍ على تَجارِبَ أُخرى قطعَتْ شَوطاً بَعيداً في إنضـاج الأداء اللّامركـزيّ الإداريّ، ودون مُراعـاة الشُّروط والمعـايير العلميّـة الّتـي سـيَظِلُّ إغفالُهـا مَـدخَلاً لاضطرابِ تطبيقِ أيَّةِ صِيغةٍ مفترَضَـةٍ. ولهَـذِه الأسـباب وغيرهـا، ارتأينـا عَـرضَ مَجموعـةٍ مـن التَّوصيات والَّتي فيما لو تمَّ تطبيقُها قريباً ستُساعِدُ على حلِّ الكثيرِ من المشاكل الَّتي عانَى ولا يزالُ يعاني منها لبنان إلى الآن.

1- يجبُ معالجةُ موضوع الرَّقابة أولاً، إذ يجبُ أن تُحصَرَ الرَّقابة بالمقرّرات الهامّـة المتعلِّقـة بالمُوازنة واستحداثِ الضَّرائب والرُّسوم وتحديـد معـدَّلاتها، والتَّعريفـات، وكـلّ مـا يتّسـم بطابع مبدئيّ أو يتَّصِل بسياسة الدَّولة العامّة، كما يجِبُ أن تبتعِدَ الوصـاية الإداريّـة عـن كلِّ ما يتعلَّق بالأمور التَّنفيذيّة، وإذا كـان لا بـدّ مـن أن تتـدخَّل في بعـض هـذه الأمـور، فيجِبُ حَصرُ نطاقِ تدخُّلها في نطاقٍ ضيِّقٍ. إنَّ ما نتمنّاه هو الـتَّخلّي عـن الاتِّجـاه الحـاليِّ الَّذي يجعلُ من الوصاية الإداريّةِ القاعِدة، والاستعاضةُ عنه باتِّجاهٍ جديـدٍ تكـونُ قـراراتُ المَجالِسِ البلديّةِ بمُوجِبِه نافِذةً من تِلقاءِ نفسِها، باستِثناء ما يَخضَعُ مِنها بصُـورةٍ حَصريّـةٍ للوِصاية»[1].

(1) صادرٌ بين التَّشريع والاجتهاد، مرجع سابق، ص131.

إذ إنَّهُ من غيرِ الطَّبيعيِّ أن تبقى 90% من الأمورِ الماليّـةِ والإداريّـةِ متوقِّفـةً عـلى توقيـعِ وزيرٍ، لأنَّ من شأنِه شلَّ قُدرتِه على العملِ المُجدي والمُفيدِ وإضاعةِ الوقتِ، كـما لا يُمكِـنُ لمجلسِ الوزراءِ أن يُضيِّعَ وقته بالبَحثِ في أمورٍ مِثلَ نقل موظَّفٍ في الفئـةِ الخامسـةِ مـن وزارةٍ إلى وزارة، أو الموافَقة على سَفرِ مُوظَّفٍ من الفئة الثّالثة لحضور مؤتمَرٍ خارِجَ لبنان، في حِينِ لا تَحتاجُ هذِه المَوضوعاتُ إلى إقرارٍ مـن مُـديرِ مُديريّـةٍ، أو عـلى أقصى حـدٍّ مـن مـديرٍ عـامٍّ في أيّـة وزارة. إذاً، البيروقراطيّـة في العمـل الإداريّ تُعتـبَرُ مـن أبـرزِ الأسـبابِ الموجبةِ لاعتمادِ اللّامركزيّة في لبنان.

2- يجب تعزيزُ العَلاقةِ بينَ مجلسِ شُورى الدَّولةِ والبلديّاتِ ليسَ من النّاحيةِ القَضـائيّة، إنَّما من ناحيةِ تفعيلِ دَورِه كهيئةٍ استشاريّةٍ، حَيـثُ يُعتـبَرُ مجلِـسُ الشُّـورى المستشـارَ الأوَّلَ للبلديّةِ في الشُّؤونِ التَّنظيميّةِ والإداريّة، والقاضي في مُهمَّتِه لا يكتفي برقابةِ الشَّرعيّة، بـل تمتدُّ اهتماماتُه لتشملَ مدى ملاءمةِ وتناسُبِ مَشروعِ النَّص، وهُوَ لا يكتفي بإعطاءِ الـرَّأيِ بمَدى الملاءمةِ الإداريّةِ، بل يرغبُ في إعطاءِ رأيهِ بمدى المُلاءمةِ السِّياسـيّة، إلَّا أنَّ السِّياسـةَ في عُرفِه ترتفعُ عن مَفهومِه المرتبِطِ بالمَصالحِ الضَّيِّقة، وتسمو لتتطابقَ معَ المصلَحةِ العُليا للوَطن. لذا، نحنُ نرى ونُشدِّد عـلى أهمِّيّـة تفعيـل هـذا الـدَّورِ حتَّـى لا يصـدُرَ أيُّ قـرارٍ يُخالِفُ مبدأ الشَّرعيّةِ والملاءمةِ معاً، لا بل أن يهـدُفَ دائمـاً إلى تَحقيـق المصـلحة العامّـة واحترام معاييرها الثّلاث: (الاستمراريّة) و(المُساواة) و(التَّكييف والتَّطوير).

3- يجِبُ التَّغييرُ في قيادة المجتمَع، وهَذا التَّغييرُ لا يُمكِنُ أن تصـنعَهُ القـوانينُ بمُفردِهـا، بل أنَّ الذِّهنيّةَ أساسيّةٌ في عمليّة التَّغيير، فهِيَ أساسيّةٌ في بلدٍ عاشَ لفترةٍ طويلـةٍ في ذِهنيّةِ المركزيّة، وقد شكَّلَ الحِفاظُ عليها هاجِساً من هواجس الحِفاظ على وَحـدةِ الوطن، أرضاً وشَعباً ومؤسَّساتٍ. إنَّ تغييرَ الذِّهنيّةِ مَسألةٌ هامّةٌ لـكَيْ لا تتحـوَّل

إدارةُ الشُّؤونِ المحلِّيّةِ إلى إدارةٍ مـن نَمـطٍ مركـزيٍّ يُشـبِه إلى حـدٍّ بَعيـدٍ النَّمـوذجَ الإداريَّ الحكوميّ. وفي هذا الإطار، نُلاحِظُ أن الدَّولةَ تنظرُ إلى البلديَّة كإحـدى مؤسَّسـاتها ولـيسَ كمؤسَّسةٍ للحكم المحلّيّ، لذلِكَ يجِبُ العملُ على تغيير هذه الذِّهنيّة مـن خِـلال التَّركيـز على القاعدة الشَّعبيّة، كذلِكَ إصدار وتوزيع منشورات في كلِّ بلديّةٍ تتميَّزُ بالانفتاحِ عـلى النَّـاس بهَـدفِ إشراكِهـم في اجتماعـاتٍ منتظِمـةٍ لتحسـينِ الشّروطِ الأوّليّـةِ للدِّيمُقراطيّـةِ المباشِرة؛ لأنَّ الدِّيمقراطيّةَ المُبـاشَرةَ هـي مـبرِّرُ قيـامِ فكـرةِ اللّامركزيّـة، فمـن خِـلالِ هَـذه المَنشوراتِ يتمُّ شرح كلِّ ما يتعلَّقُ بالواجباتِ الملقاةِ على عاتقِ البلديّةِ حتَّى إذا أهملَـتْ أو قصَّرت في واجِباتها يتمُّ محاسبتُها وفقَ الأصولِ القانونيّةِ عبر الانتِخابات القادمة.

4- تغييرُ الانطباعِ غيرِ الصَّحيح بِضَآلة دَورِ الإدارة المحلّيّة مَصحُوباً بعـدم الإحسـاس بميّـزاتِ الإدارة المحلِّيّةِ وخَصائصِها ومَكاسبِها الاقتصـاديّة والاجتماعيّـة والإداريّـة، وذلـك لأسـبابٍ تاريخيّةٍ متنوِّعة. إنَّ هذا الانطِباع أثَّرَ سَلباً على قُدرةِ الدَّولةِ على تَحقيقِ خِطَـطِ التَّنميـة لفترةٍ طويلةٍ بالرَّغم من رَغبتِها الصَّادقةِ في ذلِك.

وعِندَما يتحقَّقُ كلُّ ما تقدَّم، نكونُ قد منَحْنا البلديّاتِ لامركزيّةً إداريّةً حقيقيّةً، وفتَحْنا البابَ بالمقابلِ أمامَ إنشاءِ لامركزيّةٍ أوسَع تلعَـبُ دَورَهـا بفاعليّـةٍ وإنتاجيّـةٍ عـلى غِـرار الـدُّولِ الأوروبيّة المتقدِّمة كفرنسا مثلاً بشكلٍ يؤمِّن خَيرَ المجتمعِ وإنمائِه وتقدُّمِه، فيَنمو الـوطنُ مع نموِّ الهيئاتِ المحلِّيّةِ ويَزدهِرُ معَ ازدهارِها ويَتطوَّرُ ويتقدَّمُ بتطوُّرِها وتقدُّمِها.

وفي الختام، لا يجولُ في خاطري أبداً أنَّ عمليَّة النّهوض ستحصلُ بين اليوم والغد، إنَّمـا هي عمليّةٌ طويلةٌ وشاقّةٌ ستستغرِقُ سنواتٍ عديـدةً، لـذلِكَ فـإنَّ معركـةَ المسـتقبلِ هـي معركةٌ حضاريّةٌ لممارسة مشروع التَّغيير المأمول وتحقيق البديل المطلـوب والقضـاء عـلى

الفَساد المستشري في مؤسَّساتِنا وإدارتِنا وإنقاذاً لثَرَواتِنا وحمايةً لحُقوقِ أولادِنـا المهـدورَةِ؛ لأنَّ لا تقدُّم ولا تطبيق سليم للامركزيّة إلَّا بالقضاءِ على الفَساد.

وهُنا، لا بدَّ من ذِكر قولِه تعالى: (**ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ {41/30}**) [الرّوم:41]. لـذا، فـإنَّ الفسـادَ نتيجـةَ تصرُّفاتِ الإنسانِ الّتي يُجسِّدُها في سُلوكِه العامِّ والخاصّ عـلى الصَّـعيدِ الفـرديّ والاجتماعـيّ، فهو الّذي يصنَع تدهوُرَ الأمّةِ وتراجُعَها لأنّه صانعٌ لأسبابِها بإرادتِه واختياره. لذلك، نحن ندعو الأمَّـةَ جَمعـاء، لـيسَ المسـؤولين فقـط، إلى التَّغيـيرِ الفكـريِّ مـعَ التَّعـديل العلمـيّ (الدُّسـتور والقوانين) لنلتقي بالتَّغيير العمليِّ، لتتحقَّـقَ دَولـةٌ قويمـةٌ ورَوابِـطٌ تُحقِّـق الوحـدةَ والتَّكامُـلَ والتَّكافُلَ والعَدْلَ وتمنَعُ الفُرقَةَ والفَسادَ والتَّدمير والصِّراع.

لذلِكَ، يجِبُ الإسراعُ في وَضـعِ مشروع التَّغيـير عـلى أيـدي الشَّـبابِ المثقَّـفِ الـواعي، بمـا يتلاءَمُ معَ حاجاتِ البِلاد وثرَواتِها ومدى تَفاعُلها، لا أن يكونَ المشروعُ مُستنسَخاً ومفروضاً من الآخر، إنَّما الاقتداءُ بالتَّجاربِ الحديثةِ فقَط معَ المحافَظةِ على حَضارةِ الدَّولة وتَطبيقِ التَّنظـيم الإداريِّ الأمثلِ بها. لقَد عانى كِلا الشَّعبَيْن العِراقيِّ واللّبنانيِّ مـن الحـروبِ المريـرة، وهُـم اليـومَ يُدرِكُونَ أكثرَ من أيِّ وقتٍ مَضى قيمةَ العيشِ المشترَكِ في انتظامِ اجتماعِهم السِّياسيِّ ووَحدتِهم، بحَيثُ أصبحَ يُشكِّل ضمانةً حقيقيّةً لحرِّيّتِهم وسِيادتِهم واستِقلالِهم... من هنا، المناضـلةُ نحـوَ التَّنظيمِ الإداريِّ الأمثل... نحوَ حياةٍ طبيعيّةٍ يسُودُها السَّلامُ والوِئامُ والاطمئنان.... حِفاظاً على العراقِ الحبيب... حفاظاً على لبنانَ العريق...

قائمة المراجــع

وتشتمل المراجــع على :

- ✍ **أولاً: الكتب الخاصة**
- ✍ **ثانياً: الكتب العامة**
- ✍ **ثالثاً: الرسائل والأطاريح**
- ✍ **رابعاً: المقالات**
- ✍ **خامساً: الدراسات**
- ✍ **سادساً: المجلات**
- ✍ **سابعاً: الصحف**
- ✍ **ثامناً: الدساتير**
- ✍ **تاسعاً: القوانين**
- ✍ **عاشراً: المواقع الالكترونية**

قائمـة المراجع

القرآن الكريم

أولاً: الكتب الخاصة:

1- أحمد سرحال، **القانون الدستوري والأنظمـة السياسـية**، الطبعـة الأولى، حقـوق الطبـع محفوظة للمؤلف، بيروت، 1980.

2- أحمد عبد الزهرة كـاظم الفـتلاوي، **النظـام اللامركـزي دراسـة مقارنـة**، الطبعـة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013.

3- الأمير وليد الأيـوبي، **اللّامركزيّـة الإداريّـة (رؤيـة سياسـية لتنميـة إداريّـة اسـتراتيجية)**، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، 2017.

4- اندريه هوريو، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، ترجمـة عـلي مقلّـد وشـفيق حداد وعبد الحسن سعد، الطبعة الثانية، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977.

5- أنطوان سعد كرم، **الرقابة الإدارية والقضائية على البلديات في ضوء القانون والاجتهـاد والفقه)**، المنشورات الحقوقية صادر، 2006.

6- ايلي معلوف، **الصندوق البلدي المستقل (معالجـة ماليـة للامركزيـة الإداريـة)**، الطبعـة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2007.

7- أيمن أمين السيد الباجوري، **بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية كأحـد متطلبـات تفعيل اللّامركزيّة: دراسة مقارنة**، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية (جامعـة الدول العربية)، القاهرة، 2017.

8- برهان الدين الخطيب، **الانحراف الإداري في لبنان أسبابه ووسائل علاجه**، المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر، بيروت، 2000.

9- بلند ابراهيم حسين شالي، **العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفدرالية (دراسة حالة العراق)**، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2014.

10- بندر داود سلمان، **قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدّل معززاً بقرارات المحكمة الاتحادية العليا وقرارات مجلس الدولة**، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، 2019.

11- ثروت بدوي، **النظم السياسية**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999....

12- حسن الحلبي، **الوجيز في الإدارة العامة تكوين الادارة اللبنانية**، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1995.

13- حسن محمد عواضة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة)**، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1983.

14- حمدي سليمان القبيلات، **مبادىء الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية**، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2010.

15- حميد حنون خالد، **مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق**، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011.

16- حميد عبدالله الشافعي، **التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية**، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 2018.

17- حنان محمد القيسي، **الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008**، بغداد، 2011.

18- خالـد سـمارة الزعبـي، **تشـكيل المجـالس المحليـة وأثـره عـلى كفايتهـا في نظـم الادارة المحلية، دراسة مقارنة**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 1993.

19- داود الباز، **اللّامركزيّة السياسـية الدسـتورية في دولـة الإمـارات العربيـة المتحـدة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

20- راني جوزف صـادر وأخـرون، صـادر بـين التشريـع والاجتهـاد البلـديات، الطبعـة الأولى، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، 2004

21- روجيه نسناس، **نهوض لبنان (نحو رؤية اقتصادية اجتماعية)**، الطبعة الأولى، دار النهار للنشر، بيروت، 2007.

22- رونالد واتس، **نماذج المشاركة الفدرالية في السلطة**، المعهد الديمقراطي الوطني، بيروت، بدون سنة النشر.

23- زكريا المصري، **أسس الإدارة العامة**، دار الكتب القانونية، مصر، 2007.

24- زكريا حمـودان، **اللّامركزيّـة الطريـق إلى الإنمـاء والاسـتقرار**، الطبعـة الأولى، دار سـائر المشرق للنشر والتوزيع، بيروت، 2015.

25- زكريا حمـودان، **اللّامركزيّـة الطريـق إلى الإنمـاء والاسـتقرار**، الطبعـة الأولى، دار سـائر المشرق للنشر والتوزيع، بيروت، 2006.

26- زكي محمد النجار، **الدستور والإدارة المحلية**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.

27- زهير الكايد، **الحكمانية، قضايا وتطبيقات**، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإداريـة، القاهرة، 2003.

28- زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري (نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري- المؤسسات الدستورية)**، المجلد الثاني، الناشر المؤلف، 2006.

29- زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، الجزء الاول، الطبعة الثانية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1994.

30- ساشا العلو، **نحو تأصيل مفاهيمي للامركزية، المبحث الأول، حول المركزية واللّامركزيّة في سورية: بين النظرية والتطبيق**، إعداد مجموعة من الباحثين، الكتاب السنوي الرابع، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2018.

31- سامي حسن نجم الحمداني، **الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها**، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2014.

32- سعدي الإبراهيم، **الفدرالية والهوية الوطنية العراقية**، دار الكتب العلمية، بيروت، 2014..

33- شاهر علي سليمان الرواشده، **الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها**، الطبعة الأولى، دار جدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 1987.

34- صفوان مبيضين، **الإدارة المحلية (مداخل التطوير مع التركيز على حالة المملكة الاردنية الهاشمية**، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الاردن، 2014.

35- طارق المجذوب، **الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري)**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

36- طاهر مرسي عطية، **الوحدات المحلية، موسوعة الحكم المحلي، الأساسيات النظرية للحكم المحلي**، الجزء الاول، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1977.

37- عـادل محمـد زايـد، **تطـوير مسـتقبل الإدارة المحليـة العربيـة (دروس مسـتفادة مـن التجربة المصرية)**، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربيـة، القاهرة، 2014.

38- عادل محمود حمدي، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحليـة**، دار الفكـر العـربي، القاهرة، 1973.

39- عامر ابراهيم أحمد الشمري، **الإدارة اللّامركزيّـة الإقليميـة في القـانون العراقـي دراسـة مقارنة مع القانون الإماراتي**، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013.

40- عبد الغني بسيوني عبدالـلـه، **أصول علم الإدارة العامـة (دراسـة لأصـول ومبـادئ عـلى الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام، والولايات المتحدة الأميركيـة، وفرنسـا، ومصر، ولبنـان)**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1984.

41- عبد الغني بسيوني عبدالـلـه، **الـنظم السياسـية والقـانون الدسـتوري**، الـدار الجامعيـة للطباعة النشر، 1997.

42- عــثمان ســلمان غــيلان العبــودي، **الإشــكالات الدســتورية والقانونيــة في تنظــيم الاختصاصات المالية الاتحادية**، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيـع، القـاهرة، 2019.

43- عصام سليمان، **الفدراليـة والمجتمعـات التعدديـة في لبنـان**، الطبعـة الأولى، دار العلـم للملايين بيروت، 1991.

44- عصام سليمان، **انتخابات البلدية الدليل الديمقراطي**، مؤسسـة رينيـه معـوض، بـيروت، 1998.

45- عصام مبارك، **التنظيم الإداري في لبنان**، الناشر المؤلف، 2016.

46- علاء سليم العامري، **الإدارة المحلية (مفهومها، اهدافها، اركانها)**، موسوعة الثقافة القانونية، 2008.

47- علي حسين الشامي، **التقسيمات الإدارية والانتخابية النموذج الأفضل للبنان**، الطبعة الأولى، حقوق الطبع للمؤلف (الناشر رشاد برس)، بيروت، 2005.

48- علي خطار الشطناوي، **مبادىء القانون الإداري الأردني، التنظيم الإداري**، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار حنين للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1993.

49- علي عبد الرزاق الخفاجي، **الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق**، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى، بغداد، الطبعة الأولى، 2014.

50- علي مراد، الباحث القانوني زهوان الصديق، **دليل المواطن والبلدية (شرح قانوني مبسط للعمل البلدي)**، منشورات منظمة «نحن»، 2018.

51- عمار رحيم عبيد الكناني، **اللّامركزيّة الإدارية في دستور العراق لعام 2005 وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في اقليم " دراسة مقارنة"**، مكتبة القانون المقارن، سنة النشر غير مذكورة.

52- فاطمة المزروعي السعدي، **الإدارة المحلية اللّامركزيّة في المغرب**، الطبعة الأولى، الناشر المؤلف، 2003.

53- فلاح حسن عطية الياسي، **الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم**، دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، 2017.

54- فلاح حسن عطية الياسي، **الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)**، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018.

55- فؤاد العطار، **مبادىء القانون الإداري (دراسة مقارنة لاصول ونظم الإدارة العامة ونشاطها وتطبيقها في القانون الوضعي)**، القاهرة، 1972.

56- فوزي حبيش، **الإدارة العامة والتنظيم الإداري**، دار النهضة العربية، بيروت، 1991.

57- كامل بربر، **الإدارة العامة في لبنان (التحديات والإصلاح)**، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، 2006.

58- لُقمان عمر حسين، **مبدأ المشاركة في الدول الفدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)**، منشورات زين الحقوقية، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى، 2011.

59- لُقمان عُمر حسين، **مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)**، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، مكتبة السنهوري، 2011..

60- مازن ليلو راضي، **القانون الإداري وطبيعة القانون الإداري - التنظيم الإداري - نشاط الإدارة العامة - الوظيفة العامة**، الاسكندرية، دار المطبوعات الجماعية، 2005.

61- محمد أحمد اسماعيل، **النظرية القانونية للدولة الفدرالية والحكم الذاتي دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية**، المكتب الجامعي الحديث، 2017.

62- محمد المجذوب، **حول مواقف الأحزاب والفئات والشخصيات والحكومة اللبنانية من موضوع اللّامركزيّة في مؤلفه: مصير لبنان في مشاريع**، منشورات عويدات، 1978.

63- محمد المجذوب، **مصير لبنان في مشاريع**، منشورات عويدات، بيروت، 1978.

64- محمد رفعت عبد الوهاب، **الأنظمة السياسية**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

65- محمد رفعت عبد الوهاب، **النظرية العامة للقانون الإداري، طبيعة القانون الإداري - التنظيم الإداري - وظائف الإدارة العامة_ الموظفون العموميون_ أعمال الإدارة العامة-امتيازات الإدارة العامة - أموال الإدارة العامة**، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2012..

66- محمد علي الخلايلة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009.

67- محمد علي خلايلة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن، بريطانيا، فرنسا**، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2013.

68- محمد عمر مولود، **الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً)**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2009.

69- محمد عيد العال السناري، **القانون الدستوري (نظرية الدولة الحكومة)**، جهاز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي، من دون سنة الطبع.

70- محمد محمد بدران، **الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادىء العلمية**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.

71- محمد مراد، **المجالس البلدية والاختيارية (تطور وظائف السلطة القاعدية في المجتمع اللبناني)**، الطبعة الأولى، دار الفارابي، بيروت، 1997.

72- محمد هماومند، **الفدرالية والحكم الذاتي واللّامركزيّة الإدارية والإقليمية (دراسة نظرية مقارنة)**، الطبعة الثانية، مؤسسة موكراني للطباعة والنشر، أربيل، 2001.

73- محمود عاطف البنا، **الوسيط في النظم السياسية**، دار النشر للجامعات، جامعة الأزهر، 2000-2001.

74- مصطفى حميد عبد اللـه الشـافعي، **التنظـيم القـانوني للعلاقـة بـين السـلطة المركزيـة والإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة،** الاسكندرية، 2019.

75- موريس نحلة، **الوسيط في شرح قانون البلديات**، منشورات الحلبي الحقوقيـة، بـيروت، 1998.

76- موريس نخلة، **الوسيط في شرح قانون البلديات**، منشورات الحلبـي الحقوقيـة، بـيروت، 1998.

77- نبيل عبد الرحمن حياوى، **اللّامركزيّة والفيدراليـة**، الطبعـة الثالثـة، المكتبـة القانونيـة، القاهرة، 2007.

78- نعمان أحمـد الخطيـب، **الوسـيط في الـنظم السياسـية والقـانون الدسـتوري**، الطبعـة الاولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

79- هكار عبد الكريم فندي، **الفدرالية ... مفهوماً وتطبيقاً**، الطبعة الأولى، مطبعـة دهـوك، 2009..

80- وزارة الداخلية والبلديات، **اللّامركزيّة في 100 سؤال مقارنة تمهيدية**، إعداد مكتب وزيـر الداخلية والبلديات، بيروت، 2011.

81- يوسـف سعدالـلــه الخـوري، **القـانون الإداري العـام (تنظـيم إداري، أعـمال وعقـود إدارية)**، الجزء الأول، طبعة ثانية، حقوق الطبع محفوظة للمؤلف، 1998.

82- يوسف فواز الهيتي، **اللّامركزيّة في المحافظـات واللّامركزيّـة في الأقـاليم**، مؤسسـة مصر مرتضى للكتاب العراقي، العراق، 2011.

83- يوسف فواز الهيتي، **اللّامركزيّة في المحافظـات واللّامركزيّـة في الأقـاليم**، الطبعـة الأولى، مؤسسة مصر، مرتضى للكتاب، 2011.

ثانياً: الكتب العامة:

1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، **الوسيط في أحكام ومبادىء القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، 1999.

2- جان باز، **القانون الإداري العام**، الناشر المؤلف، 1971.

3- جان باز، **الوسيط في القانون الإداري اللبناني**، شركة الطباعة والنشر اللبنانية، 1971.

4- جورج سعد، **القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية**، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.

5- جورج فيديل وبيار دلفولفيه، **القانون الإداري**، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2008.

6- حسين عثمان محمد عثمان، **أصول القانون الإداري**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.

7- حسين عثمان، ميادة عبد القادر، **أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية**، الاسكندرية، 2014.

8- حمدي سليمان القبيلات، **القانون الإداري**، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.

9- خالد خليل الظاهر، **القانون الإداري**، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن 1998.

10- خطار شبلي، **دراسات مالية واقتصادية وصفحات من حياته**، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، 1994.

11- سامي جمال الدين، **أصول القانون الإداري**، منشاة المعارف، الاسكندرية، 2004.

12- سليمان الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القـاهرة، 1966

13- علي الشريف، **إدارة المنظمات العامة**، الدار الجامعية، بيروت، 1987

14- قائد محمد طربوش، **السـلطة التشريعيـة في الـدول العربيـة ذات النظـام الجمهـوري، تحليل قانوني مقارن**، الطبعة الثانية، المؤسسة الجامعية للدراسـات والـنشر والتوزيـع، بيروت، 1995.

15- ماجد راغب الحلو، **القانون الإداري العام**، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004.

16- مازن ليلو راضي، **القانون الإداري**، دار المسلة للطباعة والنشر، بغداد، 2017.

17- ماهر صـالح العـلاوي الجبـوري، **الوسـيط في القـانون الإداري**، دار ابـن الاثـير للطباعـة والنشر، جامعة الموصل، 2009.

18- مـاهر صـالح عـلاوي، **مبـادىء القـانون الإداري**، دراسـة مقارنـة، دار الكتـاب للطباعـة والنشر، جامعة الموصل، 1996.

19- محمـد رفعـت عبـد الوهـاب، **مبـادىء وأحكـام القـانون الإداري**، منشـورات الحلبـي الحقوقية، بيروت، 2003.

20- محمود عاطف البنا، **الوسيط في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.

21- محي الدين القيسي، **القانون الإداري العام**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقيـة، بيروت، 2007.

22- مهاب نجا، **القانون الإداري العام**، الطبعة الأولى، دار الشمال للطباعة والنشر والتوزيـع، طرابلس، 1990.

23- نواف كنعان، **القانون الإداري**، الكتاب الأول، الطبعة الرابعة، دار الثقافة، الأردن، 2010.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح:

1- أبو ذر شاكر عبد مرزوك، **النظام القـانوني لإدارة المجـالس البلديـة دراسـة مقارنـة بـين العراق والأردن**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2013.

2- حيدر عبدالـلـه عبود الأسدي، **التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجالس المحافظـات في العراق (دراسة مقارنة)**، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، 2013.

3- غـازي فيصـل مهـدي، **الشخصـية المعنويـة وتطبيقاتهـا في التشريـع العراقـي**، رسـالة ماجستير، كلية القانون، بغداد، 1995.

4- فريد كريم علي، **توزيع الاختصاصات بين السـلطات الاتحاديـة والأقـاليم والمحافظـات (دراسة في الدستور العراقي الحالي)**، رسالة ماجستير، جامعة بـيروت العربيـة، بـيروت، 2011.

5- محمـد حسـن دخيـل، **إشـكالية الإنمـاء المتـوازن وأبعـاده (لبنـان-انموذجـاً)**، أطروحـة دكتوراه، الجامعة الإسلامية، خلدة، 2008.

6- محمد م هـدام العـامري، **الاختصـاص الرقـابي للسـلطات المحليـة في القـانون العراقـي (دراسة مقارنة)**، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بابل، 2012.

7- هدى محمد عبد الرحمن، **كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2008.

8- يمامة محمد حسن كشكول، **النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2010.

رابعاً: المقالات:

1- أحمد يحيى هادي الزهيري، **التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (19) لسنة 2013 (دراسة نقدية تحليلية)**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 2، 2016

2- أريج طالب، **اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008**، مجلة جامعة للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، المجلد الثاني، السنة 2011.

3- اسماعيل الصعصاع غيدان البديري، **الاخصاص الرقابي للهيئات المحلية (دراسة مقارنة)**، مجلة دراسات الكوفة، العدد السادس والعشرين، 2012.

4- اسماعيل صعصاع غيدان، **اللّامركزيّة الإدارية الإقليمية في العراق (دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة)**، مجلة رسالة الحقوق، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول، 2012.

5- أندره سليمان، مقال بعنوان **من أجل مقاربة إدارية شاملة لمشروع اللّامركزيّة الإدارية الموسعة**، المفكرة القانونية، العدد 15، آذار 2014، المصدر: (المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق).

6- جعفر عبد السادة بهير الدراجي، **التنظيم الدستوري والقانوني لرقابة السلطة المركزية على هيئات الإدارة اللّامركزيّة في العراق**، مقال منشور في كتاب (دراسات حول اللّامركزيّة)، الجزء الاول، دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللّامركزيّة المنعقد في بغداد للفترة من 27_28 شباط 2012.

7- جوزف الشدياق، مقال بعنوان **سلطة الإحلال في الحق الإداري**، المجموعة الإدارية، بيروت، 1964.

8- خالد رشيد علي، **نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)**، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، مجلد الرابع والعشرون، 2009.

9- خالد قباني، محاضرة ألقيت في ندوة بعنوان (**اللاحصرية الإدارية واللّامركزيّة الإدارية دور الدولة)**، مقال منشور في مجلة الحياة النيابية، المجلد الخامس والأربعون، 2002.

10- خالد قباني، مقال بعنوان **اللّامركزيّة الإدارية والعيش المشترك**، منشور في مجلة الحقوق والعلوم السياسية (الجامعة اللبنانية)، العدد السادس، 2015.

11- رافع خضر صالح، **مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات**، بحث غير منشور، بغداد، 2009.

12- رجاء الشريف، مقال بعنوان "**ألرقابة المالية من موازنة البلدية إلى قطع حسابها**"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد السادس عشر، منشورات الجامعة اللبنانية، بيروت، 2017.

13- روجيه ديب، مقال بعنوان (**اللّامركزيّة محطة رئيسية نحو التوحيد الحقيقـي**)، المجلـة القانونية، بيروت، العدد 2، 1993.

14- ريان عساف، **اللّامركزيّة الإدارية في لبنان: مـن العنـوان الجـامع إلى القـانون الجـامع**، مجلة الدفاع الوطني، بيروت، العدد 92، نيسان 2015.

15- سرمد رياض عبد الهادي، **النظام الاتحادي في العراق وتقدير تشريع قانون المحافظـات التي لم تنتظم بإقليم**، مجلة جامعـة الأنبـار للعلـوم القانونيـة والسياسـية، المجلـد 4، الاصدار الثاني، 2013.

16- صلاح رفيق محمد وأحمد علي محمد مالي، **العلاقة بـين الحكومـة المركزيـة الاتحاديـة والأقـاليم والمحافظـات**، المجلـد (2)، السـنة (2)، العـدد (2)، مجلـة جامعـة تكريـت، كانون الأول 2018.

17- طه حميد حسن وسمية غالب زنجيل، **النظام الاتحادي بين الإقرار الدستوري والواقـع العملي**، مجلة القانون والسياسة، تصدر عـن كليـة القـانون والسياسـة، جامعـة صـلاح الدين، العراق، عدد خاص، 2010.

18- عثمان سلمان غيلان العبودي، **النظام المالي للمحافظات غير المنتظمـة في إقلـيم دراسـة قانونية**، مجلة القانون والقضاء، العدد التاسع عشر، 2015.

19- عـلي خطـار، **الأسـاس القـانوني لنظـام اللّامركزيّـة الإقليميـة**، بحـث منشـور في مجلـة الحقوق، السنة الثالثة عشر، العدد الثاني، 1989.

20- علي نجيب حمزة الحسيني، **الفدرالية وآفاق تطبيقها في العراق**، مجلة جامعـة كـربلاء العلمية، المجلد الخامس، العدد الرابع، كانون الأول، 2007.

21- علي هادي حميدي وإسماعيل صعصاع وعـلاء عبـد الحسـن كـريم، **التنظـيم القـانوني**

للامركزيـة الماليـة في الدولـة الفدراليـة (دراسـة مقارنـة في القـانون العراقـي)، مجلـة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الخامسة.

22- غـازي فيصـل مهـدي، **بحـث حـول نظامـا الفدراليـة واللّامركزيّـة الإداريـة في دسـتور جمهورية العراق لسنة 2005**، منشور في مجلة التشريع والقضاء، العـدد الاول، لسـنة 2009.

23- غازي فيصل مهدي، مقال بعنـوان **نظامـا الفدراليـة واللّامركزيّـة في دسـتور جمهوريـة العراق لسنة 2005**، مجلة التشريع والقضاء، العراق، السنة الأولى، العدد الأول، 2009.

24- غازي فيصل مهدي، **نصوص قانون المحافظات غير المنتظمـة في إقلـيم رقـم 21 لسـنة 2008 في الميزان**، مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2008.

25- فريد الخازن، ورقة عمل حول **اللّامركزيّة الإدارية والتنمية المحليـة**، سلسـلة نقـاش في أربعة محاور، تشرين الأول- تشرين الثاني 2003، مجلس النواب اللبناني بالتعـاون مـع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

26- فؤاد السعد، مقال بعنوان **اللّامركزيّة والإدارة المحلية**، (مقال غير منشور).

27- فوزي حسين سلمان، **اللّامركزيّة الإدارية في العراق مالها وما عليهـا _دراسـة مقارنـة_**، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 15، العدد 55، السنة 17.

28- كاظم حسن الربيعي، مقال بعنوان (**المحافظات غـير المنتظمـة في إقلـيم بـين المركزيـة واللّامركزيّة**)، مجلة كلية العلم الجامعية، مدينة العلم الجامعة، المجلد الثاني، الإصـدار الثاني، 2011.

29- مـازن ليلـو راضي، **نظـام الامبودسـمان أو المفـوض البرلمـاني ضـمانة لحقـوق الافـراد**

وحرياتهم، مجلة القادسية، المجلد 3، العدد 2، العراق، 1999.

30- ماهر صـالح عـلاوي وآخـرون، **توزيـع الاختصاصـات في السـلطة الاتحاديـة وسـلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلافات حولها**، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة تكريت، مجلد 1، عدد خـاص بمـؤتمر كلية القانون، 2009.

31- المجلة الدبلوماسية، العدد الثاني والثلاثون، حزيـران 2016 (المصـدر: المركـز الاستشـاري للدراسات والتوثيق).

32- محمـد كامـل ليلـة، **الديمقراطيـة والإدارة المحليـة**، مقـال منشـور في مجلـة السياسـة الدولية، المجلد الرابع، 1996.

33- محمد نور الدين، **مستقبل نظام الحكم المحلي**، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة عشرون، العدد الأول، 1978.

34- محمود عاطف البنا، مقـال بعنـوان (**المـوارد الماليـة للهيئـات المحليـة**)، مجلـة العلـوم الإدارية، المعهد الـدولي للعلـوم الإداريـة، القـاهرة، السـنة الرابعـة عشر، العـدد الثـاني، 1972.

35- مريوان صابر حمد، **اللّامركزيّة الإدارية في إقليم كوردستان _ العراق (دراسـة تحليليـة في ضوء أحكام قانون المحافظات لأقليم كوردسـتان _ العـراق) رقـم (3) لسـنة 2009**، مجلة القانون والسياسة (وقائع المؤتمر الدولي الثالث للقضايا القانونية، كليـة القـانون / جامعة ايشك - اربيل، 2018/5/10.

36- هادي الكعبي، اسماعيل البديري، غازي فيصل مهدي، **نصوص قـانون المحافظـات غـير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 في الميزان**، مجلة الملتقى، دار الكتـب والوثـائق، بغداد، 2008.

37- هشام حكمت، **فدرالية العراق قراءة سياسية لنصوص الدستور النافذ، مجلة القانون والسياسة**، تصدر عن كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، عدد خاص، العراق، نيسان، 2010.

38- ياسر علي وإسراء علاء الدين النوري «**الفدرالية في العراق بعد عام 2003 الواقع والمستقبل بعد الانسحاب الأميركي**»، مجلة رسالة الحقوق، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول، جامعة النهرين، بغداد، كلية العلوم السياسية، 2014.

خامساً: الدراسات:

1- انطوان مسرّة، **اللّامركزيّة الإدارية في لبنان (الإشكالية والتطبيق)**، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1996.

2- أنطوان مسرّة، **النظرية العامة في النظام الدستوري اللبناني**، أبحاث مقارنة في أنظمة المشاركة، بيروت، المكتبة الشرقية، 2005.

3- انطوان مسرّة، **تطبيق اللّامركزيّة: الأهداف والمنهجية خلاصة تحليلية لمناقشات الندوة الأولى**، مقال منشور في كتاب **اللّامركزيّة الإدارية في لبنان: الإشكالية والتطبيق**، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1996.

4- بول سالم، **اللّامركزيّة الإدارية: اتجاهات عالمية ومبادئ تحليل**، مقال منشور في كتاب **اللّامركزيّة الإدارية في لبنان: الإشكالية والتطبيق**، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1996.

5- التنمية المؤسساسية والمراحل الانتقالية: اللّامركزيّة في خضم التحول السياسي، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا)، (2013).

6- جورج بيطار، **البدء بممارسة لأولية للامركزية ناجحة**، في كتـاب **اللّامركزيّـة الإداريـة في لبنان: الإشكالية والتطبيق**، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1996.

7- حبيـب أبـو صـقر، مقـال بعنـوان (**اللّامركزيّـة الإداريـة الموسـعة في لبنـان: الهيئـات والصلاحيات والضوابط**). تاريخ (2010/8/1).

8- حيدر مثنى محمد، **دور البرلمان العراقي في تعزيز اللّامركزيّة والتنمية**، مجلس النـواب العراقي في تعزيز اللّامركزيّة والتنمية، دائرة البحوث والدراسات، 2008.

9- خالـد قبـاني، **اللّامركزيّـة الإداريـة الموسـعة- مجلـس القضـاء، كلمـة القاهـا في مـؤتمر اللّامركزيّة الإداريـة إشـكاليات ومفـاهيم**، مـؤتمر عقـد في فنـدق السـفير 30 حزيـران 2010، إصدار منتدى الفكر التقدمي، الطبعة الأولى، بيروت، 2011.

10- خالد قباني، مقـال بعنـوان (**مـؤشرات ودرجـة المركزيـة واللّامركزيّـة في النظـام الإداري اللبناني)** في كتاب **اللّامركزيّـة الإداريـة في لبنـان: الإشـكالية والتطبيـق**، المركـز اللبنـاني للدراسات، بيروت، 1996.

11- خالد قباني، ورقة عمل حول **اللّامركزيّـة الإداريـة والتنميـة المحليـة**، سلسـلة نقـاش في أربعة محاور، مجلس النواب اللبناني بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.، شرين الأول- تشرين الثاني 2003،

12- رندة أنطوان، بول سالم وحسن كريم، **نحو تطوير القطاع البلدي في لبنان**، مقال منشور في كتاب (واقع البلديات في لبنان وعوائق المشاركة المحلية والتنمية المتوازنة)، الطبعـة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، 1998.

13- رندة أنطون، **ملاحظات على توصيف مشروع تطبيق اللّامركزيّة الإدارية**، مقال

منشور في كتاب (نحو رؤية شمولية لتطبيق اللّامركزيّة الإدارية المحلية)، دراسة وحلقة نقاش، الطبعة الأولى، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، بيروت، 1999.

14- زياد بارود، **البلديات ومؤسسات المجتمع المدني: إمكانات التعاون والتكامل**، مقال منشور في كتاب (العمل البلدي في لبنان دراسة ميدانية وتقييم للتجربة)، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2002.

15- زياد بارود، مقال بعنوان (**تحديات اللّامركزيّة والحكم المحلي في العالم العربي**)، عمل جماعي، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، الطبعة الأولى، 2005.

16- سامي عطالله، **تجربة اللّامركزيّة المالية في لبنان والتجارب العالمية المعاصرة**، مقال منشور في كتاب (العمل البلدي في لبنان دراسة ميدانية وتقييم للتجربة)، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2002.

17- سعد ناجي جواد، **الحالة العراقية، كيف يُصنع القرار في الانظمة العربية:** دراسة حالة الأردن، الجزائر، السعودية، السودان، سوريا، العراق، الكويت، لبنان، مصر، المغرب، اليمن، بيروت، مركز الدراسات الوحدة العربية، 2010.

18- سلام سميسم، **الإنفاق العام بين مؤيدي اللّامركزيّة والفساد**، بحث منشور في دراسات حول اللّامركزيّة، الجزء الثاني، دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللّامركزيّة المنعقد في بغداد للفترة من 27-28 شباط 2012.

19- سليم نصر، ورقة عمل في مؤتمر «**اللّامركزيّة الإدارية والتنمية المحلية** «، سلسلة نقاش في أربعة محاور، مجلس النواب اللبناني بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. تشرين الأول- تشرين الثاني 2003

20- طارق حـماده، رضـوان جمّـول، محسـن صـالح، وجيـه زغيـب، المهندسـة مهـا لطـف، **التنظيم الإداري المحلي القائم في لبنان**، مقـال منشـور في كتـاب (نحـو رؤيـة شـمولية لتطبيـق اللّامركزيّـة الإداريـة المحليـة)، الطبعـة الأولى، المركـز الاستشـاري للدراسـات والتوثيق، بيروت، 1999

21- طـاهر محمـد مـايح، **اللّامركزيّـة في المجـال النظـري**، مقـال منشـور (دراسـات حـول اللّامركزيّة)، الجزء الأول، دراسات وبحـوث صـدرت عـن مـؤتمر اللّامركزيّـة المنعقـد في بغداد من 27_28 شباط 2012.

22- عبـد الحميـد العـواك، **الوظـائف الدسـتورية والتشريعيـة والقضـائية بحسـب أنـماط اللّامركزيّـة،** حـول المركزيـة واللّامركزيّـة في سـورية: بـين النظريـة والتطبيـق، إعـداد مجموعة من الباحثين، امركز عمران للدراسات، الكتاب السنوي الرابع، 2018.

23- عدنان السيد حسين، **اللّامركزيّة الإدارية ومبادئ الوفاق الوطني، كلمة القاها في مؤتمر اللّامركزيّة الإداريـة إشـكاليات ومفـاهيم**، مـؤتمر عقـد في فنـدق السـفير 30 حزيـران 2010، إصدار منتدى الفكر التقدمي، الطبعة الأولى، بيروت، 2011.

24- عصام سليمان، **تجربة البلديات في بيروت،** مقـال منشـور في كتـاب واقـع البلـديات في لبنان، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1998.

25- فاديا كيوان، **إشكالية موضوع البلديات في لبنان: دراسة حالتين**، مقال منشور في كتاب **اللّامركزيّة الإدارية في لبنان: الإشكالية والتطبيـق**، المركـز اللبنـاني للدراسـات، بـيروت، 1996.

26- كامـل كـاظم الكنـاني، **اللّامركزيّـة وإدارة المجتمعـات المحليـة (دراسـة في التخطـيط التنموي للتجربة العراقية)**، سلسلة دراسات علمية يصدرها المعهـد العـالي للتخطـيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، 2006.

27- اللّامركزيّة مضامين وتجارب عالمية، سلسلة الدراسات والمعلومات، مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني، الملف السادس، شباط 2006.

28- محمد هدام العامري، **الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)**، دراسة مقدمة إلى جامعة بابل (كلية الحقوق)، 2012.

29- مرغريت الحلو، **الديمقراطية التوافقية في المجتمعات غير المتجانسة تقويم للتجربة اللبنانية**، مقال منشور في كتاب (إشكالية الديمقراطية التوافقية في المجتمعات المتعددة: في لبنان والعراق)، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2007.

30- منى حرب وسامي عطالله، **لامركزية مجزأة وناقصة**، بحث منشور في كتاب (السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللّامركزيّة في العالم العربي)، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2015.

31- منى فوّاز، **ممارسات الحكم الصالح في بلدان الإسكوا: نظرة نقديّة**، مقال منشور في كتاب تحديات اللّامركزيّة والحكم المحلي في العالم العربي، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2005.

32- نهى الغصيني أبو عجرم، **اللّامركزيّة الإدارية في لبنان، كلمة ألقتها في مؤتمر اللّامركزيّة الإدارية إشكاليات ومفاهيم**، مؤتمر عقد في فندق السفير 30 حزيران 2010، إصدار منتدى الفكر التقدمي، الطبعة الأولى، بيروت، 2011.

33- هادي الكعبي، اسماعيل البديري، علي الشكراوي، بحث خاص لمؤتمر اللّامركزيّة في العراق، بعنوان (**مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لقانون رقم 21 لسنة 2008 المعدّل - الإشكاليات والحلول)**، الجزء الأول،

دراسات وبحوث صدرت عن مـؤتمر اللّامركزيّـة المنعقـد في بغـداد للفـترة مـن 27_28 شباط 2012.

سادساً: المجلات:

1- مجلة القضاء الإداري اللبنانية العدد الرابع والعشرون 2016.

2- مجلة القضاء الإداري اللبنانية العدد الخامس والعشرون 2018.

3- مجلة القضاء الاداري في لبنان العدد الحادي والعشرون 2004-2005.

سابعاً: الصحف:

1- الديار، مقال بعنوان **الدراسة التي أعدها ميشال المر خـلال توليـه الداخليـة والمتعلقـة باللامركزية الإدارية**، تاريخ 2009/11/25، المصدر: المركز اللبناني للدراسات والتوثيق.

2- السفير تاريخ 1999/8/2، مقال بعنوان **اللّامركزيّـة الإداريـة في ضـوء نصـوص الطـائف**، المصدر: المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق.

3- السفير، مقال بعنوان **اللّامركزيّة الإدارية في ضـوء نصـوص الطـائف**، تـاريخ 1999/8/2، المصدر: المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق.

4- اللـواء تـاريخ 2010/7/21، مقـال بعنـوان **اللّامركزيّـة الإداريـة: إشـكاليات ومفـاهيم اللّامركزيّة الإدارية الموسعة: مجلـس القضـاء، المصـدر:** المركـز الاستشـاري للدراسـات والتوثيق.

ثامناً: الدساتير:

1- الدستور العراقي لعام 2005

2- الدستور اللبناني لعام 1926 وتعديلاته.

تاسعاً: القوانين:

1- قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008

2- قانون التعديل الاول لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 15 لسنة 2010

3- قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 19 لسنة 2013.

4- قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم 10 لسنة 2018

5- امر سلطة الائتلاف رقم 55 لسنة 2004

6- قانون الدين العراقي رقم 95 لسنة 2004

7- قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969

8- قانون البلديات اللبناني رقم 118 لسنة 1977

9- قانون البلديات اللبناني الملغي رقم 29 لسنة 1963

10- قانون الرسوم والعلاوات اللبناني رقم 60 لسنة 1988

11- قانون التنظيم الاداري في لبنان رقم 116 لسنة 1959

12- نظام الموظفين اللبناني رقم 112 لسنة 1959

عاشراً: المواقع الالكترونية:

1- أكرم الياسري، **اللّامركزيّة مفهومها، مزاياها وعيوبها، والعوامل المؤثرة في تطبيقها**، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، العراق، بحث منشور على الموقع الالكـتروني . www.fcdrs.com/derasat

2- أكرم سالم، مقال بعنوان (**فلسفة الإدارة والحكـم المحـلي**)، تـاريخ 2008/6/22، سلسـلة الحوار المتمدن، والمنشور على الرابط الآتي WWW.ahewar.org

3- الدليل الإرشادي السريع لعملية التنمية الاقتصادية على المستوى المحـلي، منشـور عـلى الموقع الإلكتروني: www. siteresources. worldbank. org

4- روجر ديفيدسون، الفدرالية، شبكة عراق المستقبل www.iraqfuture.net

5- رياض الزهيري، **الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق**، مقال منشور عـلى الموقع الإلكتروني www. Iraqja. org تاريخ الإطلاع 3/3/ 2019.

6- زهير الحسني، مقال بعنوان (اللّامركزيّة الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التـي لم تنتظم في إقليم)، منشور على الموقع الالكتروني www.hdf-iq.org.

7- سليمان ولد حامدون، **اللّامركزيّة الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية**، بحث منشـور على الرابط الإلكتروني: org/alabwab/derrasat(01)/598. htm.

8- قياس مستوى اللّامركزيّة في اليمن، بحث منشور على الـرابط الإلكـتروني mhassan03. blogspot. com

9- ماجد شناقي نعمة، **الصلاحيات التشريعيـة لمجلـس المحافظـات بـين الدسـتور وقـانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم والمحكمة الاتحادية**، منشور على الموقـع الالكـتروني www.buranews.com

10- مقال بعنوان **الدور الاقتصادي والتنموي للبلديات** منشور على الموقع الإلكتروني www.sarayanews.com

11- ورقة موجزة رقم 78 حول (**تحقيق لامركزية الحكم ما يجب أن تعرفه**)، حزيران/2017، ص12، منشورة على الموقع الإلكتروني www. democracy-reporting. Org

المحتويات

القسم الثاني

آلِيَّات تطوير نظام اللّامركزيّة الإداريّة المستقبليّة

في العراق ولبنان

تم بحمد اللـه